1 9 8 9

Canadian
Environmental
Advisory
Council

On the Role of Environmental Councils

In Relation to the Canadian Environmental Advisory Council

by P.M. Bird

Canada

Canadian

Environmental

Advisory

Council

On the Role of Environmental Councils

In Relation to the Canadian Environmental Advisory Council

Enquiries concerning the work of the Council and requests for Council publications should be addressed to:

The Executive Director
Canadian Environmental Advisory Council
c/o Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

© Minister of Supply and Services Canada 1989
Cat. no. En 92-10/1989E
ISBN 0-662-17044-X

90-03089/

ROLE OF THE
CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) is a body representing a cross-section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment. It operates in a confidential advisory capacity to the Minister of the Environment. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups. Council's public role, in term of activities such as the publishing of reports, is therefore secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment.

Canadian Environmental Advisory Council **Conseil consultatif canadien de l'environnement**

Ottawa, Canada
K1A 0H3

May 11, 1989

The Honourable Lucien Bouchard
Minister of the Environment
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Dear Mr. Bouchard:

The Council is pleased to submit the enclosed report "On the Role of Environmental Councils - In Relation to the Canadian Environmental Advisory Council". The report was prepared at the request of The Honourable Tom McMillan in response to his desire to upgrade the capabilities and scope of work of Council to meet the needs of an expanding environmental agenda.

We hope that the report will be useful to you and to others interested in the role of Environmental Councils, and we will look forward to discussing it with you.

Sincerely

Dr. Robert Page
Chairman

Canada

Table of Contents

1. Introduction 1

2. History of the Canadian Environmental Advisory Council 2

3. External Pressures for a Reformed Council 4

4. Three Types of Environmental Councils 6
   - 4.1 Ministerial Environmental Advisory Council 6
   - 4.2 Independent Environmental Council 7
   - 4.3 Expanded Ministerial Environmental Advisory Council 7

5. Structure, Relationships and Functions of Governmental Councils and Advisory Bodies 9
   - 5.1 P.S. Ross and Partners Study, 1978 9
   - 5.2 Eighth Assembly of Environmental Councils of Canada, 1983 10
   - 5.3 Operational Planning Study by Environment Canada, 1983 10
   - 5.4 Bureau of Management Consulting Study, 1986 11
   - 5.5 Conclusions 12

6. Additional Processes and Mechanisms for Advising the Minister and the Public on Environmental Matters 15
   - 6.1 The Canadian Environmental Protection Act (CEPA) 15
   - 6.2 Creation of an Advisory Council on the State of the Environment 15
   - 6.3 The CCREM National Task Force on Environment and Economy 16
   - 6.4 Energy Options Process 16
   - 6.5 Proposals for Reforming the Environmental Assessment and Review Process 17
   - 6.6 Growth in "Think Tanks" 18
   - 6.7 New Zealand-style Parliamentary Commissioner for the Environment 19
   - 6.8 Environmental Non-Government Organizations (ENGOs) 19
   - 6.9 International and Global Environmental Concerns 20
   - 6.10 Summary 21

7. Overall Assessment and Conclusions 22

Appendices

Appendix 1: Partial Listing of Documents Reviewed for this Study 23

Appendix 2: Statistical Summary of Characteristics of Work Performed by CEAC 1983-84 to 1987-88 24

Appendix 3: Canadian Environmental Advisory Council List of Publications 25

Appendix 4: Role of the Canadian Environmental Advisory Council (1981) 27

Appendix 5: Role of the Canadian Environmental Advisory Council (1984) 28

Appendix 6: CEAC Members 29

1. Introduction

Environmental concerns of the public and the government continue to increase. Although much of the public's attention is focused on local crisis-type issues, there is increasing recognition of the importance of system-wide changes in environmental quality. Advice on dealing with these concerns is solicited or offered from various sources, including ministerial and other advisory councils. From time to time, the expectations of both the minister and the public fail to match the purposes for which such councils were structured; hence, the necessity of periodically examining their purposes and potentialities.

The purpose of this paper is to review various studies and observations concerning different kinds of councils and their characteristics. This review of councils and their roles should prove informative and useful, not only for the federal government, but also for the provinces, as both an historical document and for future planning purposes. It is not a comprehensive review, since not all relevant councils are included; in particular, the provincial environmental councils. Moreover, the paper offers no advice or recommendations on the role which the Canadian Environmental Advisory Council should assume. This is a task which the Council, itself, should undertake in consultation with the Minister of the Environment.

2. History of the Canadian Environmental Advisory Council

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) was established under ministerial authority, as a result of a 1972 Cabinet Decision, to provide the federal Minister of the Environment with independent, informed advice on problems and policies regarding the environment. It was envisaged that the Council would serve as an alternative source of advice to that provided by Environment Canada and by specific, non-government interest groups. Although the terms of reference were given in very broad and general statements, the holding of public hearings was specifically excluded.

Initially, the 12-16 members of CEAC were largely drawn from the academic and scientific communities and their relatively ready access to the resources of the university community, combined with some measure of control over their own time, contributed greatly to Council's work program. Subsequently, membership was broadened to make it more representative of a wider cross-section of environmental interests. This led to changes in working procedures, including greater emphasis on commissioning special studies through external contracts. External contracts are also used when Council does not have specific expertise and wants to be informed on selected issues.

Throughout its history, CEAC has been supported by a small secretariat drawn from the staff of Environment Canada. The Department has also provided accommodation for the secretariat, as well as all the normal office support services (telephone, typing, printing, etc.). Previously, CEAC's operating budget was prepared by the Council, approved by the Minister, and submitted to Environment Canada administration for inclusion in the departmental estimates submission. Thus, final approved budgets were controlled by Treasury Board directives, and, to a large extent,by Environment Canada's administrative interpretation of the Treasury Board directives. In recent years, negotiations on CEAC's budget have been concentrated in three-way discussions involving the Minister, Deputy Minister and Council Chairman, a time consuming procedure, especially in times of economic restraint.

From its early days, CEAC made a significant contribution to the development of policies as the newly formed Department of the Environment took shape. Council studies led to the production of substantive reports which served both as sources of advice to the Minister of the day as well as documents for public information. Appendix 2 contains a statistical summary of the characteristics of work performed by CEAC, by fiscal year from 1983-84 to 1987-88, showing the number of outputs, the principal form of the output, the origin of the study, by whom the work was done, and the nature of the study. This tabulation serves primarily as background information rather than as a basis for predicting future activities. A further indication of the breadth and scope of CEAC's work is provided in the comprehensive listing of published papers and annual reports contained in Appendix 3, List of Publications.

During the late '70s and early '80s, while council retained its functions as an independent adviser to the Minister, the focus of its attention shifted from responses to problems that it had identified and held to be urgent, to a much closer association with the problems and preoccupations of the Minister. Notwithstanding this shift, the relationship between the Minister and the Council (and hence the perceived usefulness of the Council's work) has varied considerably with changing ministers and Council membership. Formal statements on the role of CEAC approved by the Minister in 1981 and in 1984 are shown in Appendix 4 and Appendix 5, respectively.

Bearing in mind the generalities of the original mandate, the varying relationships between different Ministers and Councils, and the changing patterns of environmental management, it is not surprising that the need for clarification of CEAC's role has been raised frequently during the past 10 years. Internal Council concerns have related to such factors as the adequacy of the resource base for CEAC activities, the perceived independence of CEAC, the variability in the relationship between the Council and the Minister with changing ministers, and the pressures for a stronger environmental advocacy voice. Outside observers have also perceived a need for strengthening and for reforming Council's role.

3. External Pressures for a Reformed Council

Increasingly, over the last few years, outside observers have suggested new and different goals and directions for Council. In 1984, the senior vice-president of Shell Canada Oil Products, the keynote speaker at the annual meeting of the Petroleum Association for Conservation of the Canadian Environment (PACE), emphasized the need for a joint government/industry effort to set priorities on environmental issues that affect public health. He promoted the idea of a cooperative effort to revitalize the existing Canadian Environmental Advisory Council which would lead to the establishment of a permanent, independent body to "provide society with the sound technical counsel it needs on all environmental and health issues". The concept of having an independent body available to review and make recommendations on major environmental issues was pursued again in 1986 during personal discussions between the President and General Manager of PACE and the Chairman of CEAC.

Other comments were included in the reports of the Macdonald Commission, the Pearse Inquiry, the 1985 report by Environmental Non-Government Organizations (ENGOs), the 1985 Niagara Institute Task Force 3 report, and the Desfossés report.

(a) The Macdonald Commission (*Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, 1985) recommended the creation of an Environmental Council of Canada to provide information and advice about hazards that are of high national or regional priority.

(b) The Pearse report (*Currents of Change, Inquiry on Federal Water Policy* , 1985) proposed that CEAC be replaced by a new independent council, reporting to Parliament, which would investigate issues of environmental policy, prepare a comprehensive report every five years on the state of the natural environment in Canada, and investigate and report with recommendations on environmental problems in Canada.

(c) The 1985 ENGO report coordinated by Friends of the Earth and the National Survival Institute proposed the establishment of an Environmental Council of Canada, along the lines of the Science Council of Canada and the Economic Council of Canada, which could prepare and regularly update a Canadian conservation strategy and provide guidance on how best to achieve environmentally sound economic development.

(d) The 1985 Task Force 3 report, as part of the Niagara Institute's Consultation on Environment, Jobs and the Economy, called for the building of a national, independent, professional institution to coordinate the collection, assembly and presentation of information on the changing state of the environment and on economy-environment linkages. The institution would be guided by an advisory council of interested stakeholders.

(e) The 1986 report, *Environmental Quality Strategic Review* (the Desfossés report), which was produced as a follow-up to the Nielsen Task Force on Program Review, made no proposal regarding CEAC, but did call for the legislative establishment of a new National Council on the Environment with appointments to be shared by the federal and provincial governments and to be fully representative of all currents of environmental opinion. This new body would be responsible for the management of a national database and for preparing regular state of the environment reports which would serve as a

national accountability regime to assist in the identification and follow-up of environmental quality priorities across Canada by all levels of government, industrial sectors and other stakeholders. It would report to Parliament through, but at arm's length from, the responsible minister, and its non-advocacy role and orientation would be described in its legislation. Its reports would be tabled simultaneously in Parliament and Provincial Legislatures.

In summary, these and other reports have been critical of Environment Canada and of CEAC for not meeting perceived needs related to provision of information to the public, state of the environment reporting, clarifying environment-economy linkages, analysis of environmental policy, and providing an objective environmental database. This range of expectations goes far beyond CEAC's 1984 terms of reference (Appendix 5). This points to the necessity of clearly stating the purpose of Council, what it is equipped to do, and where its limitations lie.

For example, with respect to environmental councils, regardless of the form they take, it is important that all interested parties have a clear understanding of the nature and extent of the deliberations that may be undertaken. Questions that need to be answered in delineating these matters include:

(a) What will be the definition of the environment used to provide boundaries to the issues which may be addressed?

(b) Who, specifically, is the audience - the recipient of environmental advice - and what are its needs? If the answer is the government, is it just Environment Canada or all federal government departments whose policies and programs impinge on the environment?

(c) To what extent will environmental issues be addressed independently or interrelatedly with respect to other broad areas of social and economic public concern?

(d) To what extent will the focus of deliberations be on the policy-strategies-priorities level compared with the purely scientific and technical considerations of more immediate environmental problems?

(e) To what extent will the deliberations deal with international, national, regional or local environmental issues?

4. Three Types of Environmental Councils

The audience to which a governmental council (of any type) is directed provides the basis for a simple classification or differentiation: ministerial advisory councils, for example the Canadian Forestry Advisory Council, have as their primary objective the provision of personal and confidential advice to the Minister, relevant to his/her area of jurisdictional responsibility. Independent councils, for example the Economic Council of Canada, address themselves directly and openly to public concerns in a specific subject area, unconstrained by confidentiality or government policy. A third type of council, representing an expanded ministerial advisory council, attempts to marry both roles by providing advice to the Minister and (with ministerial approval) promoting public understanding of crucial issues. As a reflection of continuing high public interest in environmental matters, and in response to changing societal values, CEAC has been moving in this direction over the past few years.

With specific reference to environmental councils, what then are the needs, functions and limitations of each of these three types of council?

4.1 Ministerial Environmental Advisory Council

With respect to a ministerial advisory council, the "need" will vary with the Minister and the Minister's understanding of and commitment to the protection and enhancement of the environment. This "need" cannot be legislatively or otherwise prescribed. A minister may decide either to make use of or not to make use of an advisory council. If the Minister decides to make use of the advisory council as an alternative source of advice and information then that council must always operate in such a manner that it retains the confidence of the minister. If council members are equally committed to the protection and enhancement of the environment in the interests of present and future generations of Canadians, they must be free and encouraged to present their views as forthrightly as possible to the Minister, taking into account political realities that may or may not have been explained to them in confidence, but without compromising the environmental soundness of their analysis.

The extent to which these views can or should be revealed to the public will depend, in part, on their relationship to existing or proposed policy and, in part, on the Minister's wish to promote public discussion; but the decision, and perhaps even the initiative, will be up to the Minister if his/her confidence is to be retained. In the intimate trust relationship that must exist between minister and advisory council, a complicating factor is the department whose staff may not always perceive advice given by the council as consistent with their priorities or salutary to their particular interests.

For optimum value to a minister, a ministerial advisory council must give top priority to responding to questions posed by the Minister; and it would be reasonable to expect that these will normally relate to the Minister's area of responsibility. This would not, however,preclude such a council providing information and advice on issues it sees as important - provided it has sufficient resources to do this as well as respond to ministerial requests. Some of these environmental issues may well relate to areas of responsibility of other ministers or even other jurisdictions as the "environment" knows no jurisdictional or administrative boundaries. In particular, there is need for close working relationships with health officials as many of the environmental issues are perceived by the public as matters which have a direct impact on human health.

This "confidential advisory role" will undoubtedly always be seen by some as a lack of

independence on the part of the council - there will always be uncertainty as to whether a particular issue has been examined at all, examined but not revealed to the public, or only partially revealed. This is the reason for public skepticism that a ministerial advisory council can function as an independent advocate for the environment.

4.2 Independent Environmental Council

With respect to a completely independent environmental council serving primarily public interests, the "need" is sometimes visualized (for example, the Macdonald Commission and the Pearse Inquiry) as the freedom to examine and report on any environmental issue without regard to existing or proposed policy or jurisdiction and to bring these matters to the attention of the public and the government in the interests of the protection and enhancement of the environment. Such a council would be an advocate for the environment itself and need not be considered to represent any specific interest or group. The decision as to what issues to examine would be entirely up to the council. There are others (for example, the Niagara Institute report and the Desfossés report), however, who believe that the primary "need" is more closely related to the coordination of a national data collection and compilation system and the production of comprehensive state of the environment reports, which might even be used as accountability measuring systems for the assessment of government progress against pre-stated targets.

Some of the characteristics visualized for an independent environmental council are:

(a) created by a specific Act of Parliament;

(b) reports directly to Parliament through a minister or the Prime Minister (similar to the Science Council and Economic Council);

(c) serves as an independent and objective source of data and information on environmental matters;

(d) galvanizes society's attention in the pursuit of environmental goals, and speaks out on its behalf;

(e) addresses national and international/global, not just federal, issues;

(f) provides "think tank" setting for early warning assessments;

(g) monitors specific activities with a high potential for causing an environmental impact, and monitors the overall state of the environment;

(h) free to take a controversial position on any issue;

(i) generates its own program and priorities; and

(j) provided with sufficient resources to conduct research and commission studies.

4.3 Expanded Ministerial Environmental Advisory Council

With respect to an expanded ministerial advisory council fulfilling the personal and confidential requirements of the Minister and, at the same time, promoting greater public awareness and understanding of crucial environmental issues, the "need" is seen to be a reflection of changing societal values coupled with a high level of public concern about environmental quality. The public wants independent, authoritative views on environmental questions and it is skeptical of bureaucratic answers. At the same time, the Minister of the Environment wants a second, unbiased opinion to help balance views expressed by departmental staff and by various lobby groups. In addition, the Minister may feel more comfortable by having an opportunity for informal discussions with council members when they have established effective communication channels with environmentally concerned citizens or groups. This position of trust is looked on favourably by both the Minister and by the interested public.

Some of the characteristics which have been proposed for an expanded ministerial advisory council are:

(a) established either by special legislation or Order-in-Council;

(b) reports to the Minister of the Environment;

(c) responds to requests for information or advice from the Minister;

(d) generates work program and priorities, in consultation with the Minister, relating to:

- identifying impending issues or consequences of government action/inaction;
- identifying gaps/inadequacies in support of environmentally-oriented research;
- undertaking in-depth studies on major environmental issues;
- anticipating/forecasting potential problems;
- promoting public awareness of environmental problems (real or potential);

(e) maintains relationships with public interest groups, industry and government at all levels;

(f) involved in conferences, seminars and workshops on environmental issues; and

(g) encourages holistic, long-term approaches to resource use and management, both nationally and internationally.

In order to retain the Minister's confidence, the council must avoid direct public confrontation with the Minister and it must not become the advocate for the public or any special interest group. To be effective, the council must give independent advice to the Minister as frankly and forthrightly as possible; its recommendations must be technically sound and yet sensitive to political realities; and it must develop and maintain the respect of the public by promptly publishing reports and actively promoting public awareness of important environmental issues. The council will require an increased membership and more resources than the present Canadian Environmental Advisory Council, but considerably less than would be required for a completely independent environmental council.

The public role of the council, and therefore the public's perception of the value and usefulness of the council, is particularly important for two separate but interrelated reasons. The public perception of the council as an independent, authoritative voice on environmental matters enhances its value to the Minister. At the same time, the public role of the council contributes to the ability to attract competent, high calibre members who are ready to serve the interests of the environment, usually on a semi-voluntary basis.

5. Structure, Relationships and Functions of Governmental Councils and Advisory Bodies

Since 1978, four special studies/reviews of the role and functioning of advisory councils, including CEAC, have contributed to an understanding and clarification of the issues.

5.1 P.S. Ross and Partners Study, 1978

This study was commissioned in 1978 by Canada Employment and Immigration to examine ten councils and advisory bodies of the Federal Government to assist in the development of recommendations concerning the proposed Canada Employment and Immigration Advisory Council. The study involved a review of relevant documentation as well as interviews with senior officials. Among the councils and advisory bodies included in the study were: Advisory Council on the Status of Women, Canadian Environmental Advisory Council, Economic Council of Canada, National Council on Welfare, and the Science Council of Canada.

It was concluded that among the ten bodies studied, their primary roles could be assigned to one of four variations:

(a) working closely with and providing advice of a confidential nature to a minister;

(b) working with and advising a minister, but in an independent fashion, frequently making opinions and recommendations known to the public;

(c) having statutory or legal responsibility to publish views and recommendations; and

(d) having a statutory responsibility to act as an advocacy body for a particular sector of the population.

The study also indicated that an advisory body must choose between acting as a confidential advisor to the Minister and providing its advice in a public manner. It found generally that councils which work closely with a minister in a confidential fashion adopt a reactive style, responding to requests from the Minister. Councils which operate more independently adopt a proactive style as they tend to generate their own program of activities. Almost all the advisory bodies involved in this study focused their deliberations on matters of medium- and long-term significance as compared with issues of a short-term or crisis nature.

The study determined that CEAC's primary role was to provide the Minister with independent, informed advice on the problems and policies of the environment. In practice, the Council had demonstrated both reactive and proactive responsibilities which were related to the varying interests of the five different ministers in the five-year period following the Council's formation.

Overall, the study concluded that the elements which are critical to the effectiveness of a ministerial advisory body are:

(a) commitment of the Minister to the concept;

(b) leadership and vision of the chairman, including compatibility with the Minister and senior departmental officials;

(c) composition of the council in terms of the mix of knowledge and experience, and ability to use these in the national interest;

(d) a clear statement of the council's mandate; and

(e) independence from the bureaucratic structure of the department.

The first three points involve personal characteristics and are, therefore, continually subject to the personalities of the individuals involved. The last two points can be "stabilized" through formal mechanisms (e.g. legislation).

5.2 Eighth Assembly of Environmental Councils of Canada, 1983

The role of environmental councils was a major agenda item at the Eighth Assembly of Environmental Councils of Canada in 1983. Formal presentations were made by the then federal Minister of the Environment (the Honourable John Roberts), a consultant (Dr. David Brooks), and a spokesman for the Manitoba Environmental Council (Dr. A.C. Maniar). There were also a number of workshop sessions focusing on relations with the public, with government departments, and with ministers of the environment.

Again, there was a recognition that two types of councils are possible - those for whom the audience is primarily the Minister, and those for whom the audience is primarily the public. Views differed, however, as to how sharply these roles should be defined and separated. Some felt very strongly that it was impossible for a single council to serve both functions effectively. Others saw little conflict because "advice is arrived at through an understanding of the environmental concerns of the public and the public is a minister's ally".

In summarizing the outcome of these deliberations, five possible roles for environmental councils were identified by the Eighth Assembly:

(a) provision of policy advice to the Minister, with emphasis on longer term issues and dynamics;

(b) work on specific environmental issues, particularly those requested by the Minister, including public hearings;

(c) a route to the Minister for expression of public opinion;

(d) provision of technical advice to the Minister; and

(e) presentation of issues to the public, including adequate information to ensure credibility in the decision making process.

It was further concluded that there was no real contradiction between serving both the Minister and the public simultaneously, provided that:

(a) the council does not become an advocate for the public or special groups;

(b) the council avoids public confrontation with the minister; and

(c) the council retains the Minister's confidence.

The core features of an effective council, regardless of the combination of roles, were agreed to be:

(a) must give independent advice to the Minister - must be free to do so and be seen by the public to be independent;

(b) recommendations must be technically sound;

(c) must address priority issues; and

(d) must be financially independent (at a minimum satisfactory level).

5.3 Operational Planning Study by Environment Canada, 1983

Later in 1983, as part of its responsibilities for integrating program and budget proposals from CEAC into the departmental annual estimates, the operational planning staff of Environment Canada undertook a survey of 10 advisory councils to determine how they were resourced and what their reporting relationships were to their ministers and deputy ministers. Among the councils investigated were: Fisheries and Oceans Research Advisory Council, Canadian Forestry Advisory Council, Canada Employment and Immigration Advisory Council, Canadian Advisory Council on the Status of Women, and the Science Council of Canada.

All of the councils studied fell into one of three classes: department-associated, commission, or

departmental crown corporation. Although the rules are not hard and fast, the characteristics of these three classes were generally found to be as follows:

Department-Associated:
(e.g. Canadian Forestry Advisory Council):

(a) most have legal status;

(b) advice is provided to the Minister or deputy minister;

(c) usually, members are appointed by Governor-in-Council;

(d) responsible to appropriate deputy minister for financial and administrative purposes;

(e) head of secretariat reports to the deputy minister for administrative and financial matters and to the chairman for substantive matters;

(f) work plans are generally agreed to with the minister;

(g) secretariats have own budget (125-700K) and staff (1-10 PYs); and

(h) financial and staffing procedures are subject to Treasury Board requirements.

Commissions:
(eg.Canadian Advisory Council on the Status of Women):

(a) some are established by Order-in-Council;

(b) covered by Schedule "A" of the Financial Administration Act (same as department-associated);

(c) report to Parliament through specified minister;

(d) chairman has same authority as deputy minister;

(e) have their own budget (2-5 M) and staff (30-60 PYs);

(f) receive direction from minister, but major activities are generated internally;

(g) budget approved by parliamentary vote; and

(h) financial and staffing procedures are subject to Treasury Board requirements.

Departmental Crown Corporations:
(e.g. Science Council of Canada):

(a) have separate legislative base;

(b) report to Parliament through a minister;

(c) authority for program is entirely with the chairman or full council;

(d) covered by Schedule "B" of the Financial Administration Act;

(e) have their own budget (4-10 M) and staff (35-200 PYs);

(f) comply with Treasury Board regulations; and

(g) receive only very broad direction from the Minister.

The operational planning staff recommended that CEAC retain its department-associated status; that a formal submission be made to Treasury Board for approval for the necessary staff resources for the secretariat; and that further consideration be given to the need for establishing a legal status for CEAC.

5.4 Bureau of Management Consulting Study, 1986.

In 1986, CEAC commissioned the Bureau of Management Consulting (BMC) to conduct a review of the secretariat by assessing the needs of Council, analyzing the organization of the secretariat, and reviewing the reporting responsibilities of the secretariat staff. Although not specifically called for in this study, the role of CEAC had to be taken into account in reviewing the secretariat and its functions. As part of this review, the BMC staff obtained information about the structure and operation of eight other advisory

councils, six classified as department-associated and one each as government-associated and non-government (lobby) organizations.

With respect to the vital question of the compatibility of a high profile, advocacy role with an independent confidential advisory role, the consultants concluded that this was not a problem with three of the more successful department-associated councils (the National Advisory Council on Aging, the Canada Employment and Immigration Advisory Council, and the National Council on Welfare). In fact, the executive directors of these three councils stressed the need not only to be independent, but also to be seen to be independent (for example, by not brooking any attempts by their responsible ministers or departments to edit or change council reports, by having the council identified in all government directories as a separate entity, and by having their quarters separate from the department). The three councils indicated, however, that they do play the confidential, advisory role when warranted by sensitive, potentially embarrassing issues. Ministerial confidence in the council as an advisory council was considered to be absolutely essential.

The consultants considered the advantages and disadvantages (in the light of the economic and political "realities" of 1986) of various options for CEAC, including several varieties of a department-associated relationship, two government-associated and a non-government (lobby) organization. Their preferred option was to seek higher visibility, independence and continuity within the context of department-association with Environment Canada. The consultants made a number of suggestions for achieving this status including:

(a) Order-in-Council or legislative recognition of CEAC;

(b) provision of adequate resources for the secretariat to support CEAC;

(c) separate and unique identification of CEAC by:

- separate listing in government telephone directories;

-separate accommodation from Environment Canada;

-CEAC logo on letterhead, reports, etc

(d) the development of a Memorandum of Understanding (MOU) between CEAC and Environment Canada defining the relationship and the type and level of services to be provided to CEAC by the department.

5.5 Conclusions

The examination and review of the role and functioning of governmental advisory councils and bodies referred to in the above studies indicate that advisory councils can range from those with a very low profile, strictly responding to ministerial requests for advice, to those which can be very active and aggressive in promoting issues and positions in public, whether they are consistent or not with existing or proposed policy. Over the years, CEAC has functioned part way along this spectrum. It has avoided public confrontation with the Minister, but has been able to draw attention to some very broad policy questions which have environmental implications. The Science Council and the Economic Council are more independent and further along this spectrum. There comes a point along the spectrum when a ministerial advisory council cannot easily retain the confidence of the Minister (a point which will vary from minister to minister), and when that point is crossed the effectiveness of the advisory role of the council is diminished (for that minister). Figure 1 is an attempt to portray this spectrum, showing the two extreme positions at each end - a solely reactive council at one end and a solely proactive one at the other end - with CEAC falling somewhere toward the reactive end.

The trends in these studies, combined with the evolution which has taken place in public attitudes and in CEAC's activities and the composition of its membership, led the Bureau of Management Consulting to the conclusion that it is increasingly acceptable for a ministerial advisory council to serve a much broader role than that contemplated at the time CEAC was created. The overriding concern for such a council would always be to retain the confidence of the Minister by avoiding

public confrontations with him/her. This means also avoiding advocacy for any special group, and avoiding advocacy on behalf of the public and the environment where inconsistent with government policy.

On the other hand, not all councils are established primarily as ministerial advisory councils, and these can and do play a more aggressive role in advocating positions on various issues whether or not their views are consistent with existing government policy. At this time there is no environmental council in Canada to fulfil this role or serve solely the interests of the environment nationally.

CHARACTERISTICS

Very low public profile
Tied to ministerial direction and priorities
Responds to Ministerial requests for advice
Promotes issues consistent and compatible with government policy
Public hearings excluded
Has high ministerial confidence
Has low public confidence

Range where the level of ministerial/public confidence is in transition - depends on the subject matter, the personalities of the minister and council, the changing attitude of the public, and the frequency of occurrence of issues which are treated within or beyond the range

CHARACTERISTICS

Very high public profile
Totally independent of government direction or priorities
Sets own program
Promotes issues regardless of government policy
Public hearings mandatory
Has high public confidence
Has low ministerial confidence

NOTES: The ends of the spectrum are the theoretical extremes - their pure existence is unlikely. Nevertheless, the descriptions of the extremes clarifies their different goals.

As a ministerial advisory council, CEAC has operated somewhere to the left of the transition zone although some topics have, on occasion, fallen within the zone. For each minister, there will be a point within the zone when the minister begins to lose confidence in the council and it becomes less effective as a ministerial advisory council.

At the same time, the council may well have gained public confidence and, consequently, become more effective in bringing environmental issues into public focus.

FIGURE 1. SPECTRUM OF ADVISORY COUNCIL ROLES

6. Additional Processes and Mechanisms for Advising the Minister and the Public on Environmental Matters

6.1 The Canadian Environmental Protection Act (CEPA)

Provisions found in the Environmental Contaminants Act, the Canada Water Act, the Clean Air Act, and the Department of the Environment Act have been consolidated in this 1988 Act, which is focused on a new approach to the control of all aspects of the life cycle of toxic chemicals. It includes extensive provision for consultation with provincial and territorial governments in the setting of guidelines and standards, as well as in the development and application of enforcement and compliance procedures. The Act also requires the Minister to report on the state of the natural environment.

The Act emphasizes the right of all Canadians to a clean and healthy environment. It inciudes the right for an individual:

(a) to seek a review of regulations under the Act;

(b) to request that a suggested toxic substance be included in the Priority Substances List for assessment;

(c) to ask for an investigation about a suspected violation of the Act; and

(d) to seek an injunction where it is suspected that harm may be caused by a violation of the Act.

The implementation of more extensive and more open consultation procedures will not, of itself, remove the need or usefulness for consideration of similar issues by a ministerial advisory council, although it may affect the priorities assigned to its work program. In fact, such procedures may result in an increased need for a minister to seek the council's advice. Because of the wide range of public concerns about toxic chemicals (from production through to ultimate disposal), there are many aspects which lend themselves to in-depth study by an independent environmental council.

6.2 Creation of an Advisory Council on the State of the Environment

Several of the reports of external observers referred to in Section 3 emphasized the importance of data collection and presentation in the form of assessments of the state of the environment. These reports all appeared before the 1986 publication of the Environment Canada-Statistics Canada State of the Environment Report for Canada. This first comprehensive national report on the state of Canada's environment introduced some innovative features, including the compilation of part of the data in a new ecosystem framework and an attempt to organize the structure of the report on the basis of a stress-response model, while retaining traditional resource sector analyses (agriculture, forest, aquatic and wildlife systems). Preparation of the report involved extensive consultation both within different levels of government and with representatives of other organizations and institutions. The authors were given a relatively free hand to examine the broad picture, and to report as objectively as possible on the general status and trends in the quality of the environment, without making specific recommendations.

The report was not intended as a policy document, but rather as a basis for policy discussion and for public education. The report was based on existing data, and limitations due to lack of compatibility, representativeness, and timeliness were acknowledged in the hope that efforts would be made to overcome these problems for successive reports. The publication of this report, followed by the House of Commons approval (1988) of the Canadian Environmental Protection Act which, inter alia, calls for the publication of state of the environment reports, will

need to be taken into consideration in connection with any proposal to create a special advisory council on the state of the environment.

The concept of having an independent body responsible for the "coordination" of a national data collection and compilation system needs to be given careful consideration. Some "environmental" data, for example, those relating to natural resources, may be the same as or closely related to conventional production and consumption statistics of the kind collected through well-established and carefully planned studies by Statistics Canada or other sectoral departments. Other "environmental" data, however, may be what has come to be called environmental monitoring data - measurements of specific contaminants in various media (air, water, soil, food, humans). These data are collected by different agencies for varying purposes (compliance, ambient condition assessment, fundamental field research on cause-effect). The choice of location for sample collection, frequency of sampling and analytical techniques are all related to the purpose of the monitoring program and to the laboratory capability. The nature of the data required for a national state of the environment report will be quite different from that required to ensure, for example, that some industry is conforming to regulatory requirements placed upon it.

If "coordination" is understood to include specifying details of the data collection process, it is unlikely that specific government agencies would be prepared to accept direction from an independent outside body as to how their data gathering resources should be allocated, particularly if the output does not meet their own needs. If "coordination" is intended to be limited to the cooperative development of a national databank for the storage and ready accessibility of "environmental" data, this may be feasible in theory even though it would be a mammoth undertaking which would overlap existing data systems (i.e. Statistics Canada, Environment Canada and many others). Neither of these interpretations addresses the important question of the need for quality control and intercomparison studies to ensure the continuing compatibility of related data collected by different agencies.

A data-collecting and reporting agency as envisaged here cannot, however, function as a replacement for either a ministerial or independent environmental council although it could be a valuable supplement to either or to both.

6.3 The CCREM National Task Force on Environment and Economy

This Task Force was created in 1986 following the visit to Canada of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission). The Task Force report (1987) supported the development of conservation strategies as a basis for environmentally sound economic development, and proposed a number of activities and mechanisms that would help to accomplish this aim. It also proposed the establishment, at the national, provincial and territorial levels, of Round Tables on Environment and Economy with participation from government, industry, environmental organizations, labour, academic and aboriginal peoples. These Round Tables would serve as forums to candidly discuss environment-economy issues, to make recommendations directly to the First Ministers of their respective jurisdictions, and to report their conclusions directly to the public.

By October 1988 the federal government and seven of the provinces/territories had begun the task of establishing Round Tables and preparing for initial meetings. The successful creation and implementation of these Round Tables will influence the nature and priorities of the work undertaken by a ministerial advisory council or, for that matter, of the work of any independent environmental council, particularly in some of the very broad policy areas. The National Round Table may provide an opportunity for the federal ministerial advisory council to enhance its effectiveness and to support and influence senior decision makers, including economic ministers and the Prime Minister, by preparing studies for the Environment Minister, as a member of the National Round Table.

6.4 Energy Options Process

In April 1987 the Minister of Energy, Mines and Resources appointed an advisory committee to

undertake extensive public consultations as part of a comprehensive review of Canadian energy issues. The report, *Energy and Canadians into the 21st Century*, was published in 1988. It recommended an energy policy framework comprising seven principles related to: energy and development; energy security; energy and the environment; energy and markets; energy and the fiscal system; energy efficiency; and energy and technology.

The principle recommended for the energy and environment area was: "environmental goals should be accorded the same importance as other economic and social goals in the planning, development and use of energy". It was also emphasized that environmental concerns should remain active concerns throughout any energy project, and that governments should assure participation by interested stakeholders in the thorough consideration of the environmental dimension in energy planning. The Advisory Committee expressed the belief that the concept of sustainable economic development represents an important goal for energy policy. They also concurred with the National Task Force proposal on Round Tables.

The Energy Options Process may represent the first of other similar public reviews in other policy areas. The open, interactive nature of such consultations presents a further opportunity for either a ministerial advisory council or an independent environmental council to present its views more directly to other ministers in addition to the Environment Minister.

6.5 Proposals for Reforming the Environmental Assessment and Review Process

The federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) was implemented on April 1, 1974 under the authority of the Minister of the Environment. The policy was intended to ensure that departments and agencies took environmental matters into account throughout the planning and implementation of projects, programs and activities for which federal funds were solicited or for which federal property was required.

As a result of experience gained, the Process was amended in 1977. In 1984, *Guidelines Respecting the Implementation of the Federal Policy on EARP* were published as an Order-in-Council. In 1987 the Minister obtained Cabinet agreement on the need to reform the Process, and was authorized to undertake widespread consultations and report back to Cabinet with specific proposals. The consultation process was concluded in March 1988, and, at the time of writing, work is proceeding on the preparation of specific proposals for reform. Among the proposals which were presented for consideration were:

(a) the need for a specific legislative base for the Process;

(b) the need for earlier public involvement in the Process, and the right to appeal decisions or call for further review;

(c) the need for more consistent application by all government departments and agencies;

(d) the need for a stronger role for the Minister of the Environment;

(e) the need for "audits" to ensure that the Process has been implemented properly;

(f) the need for procedures to be able to handle broad policy proposals as well as individual projects; and

(g) the need to harmonize processes when interjurisdictional matters arise.

In October 1988 the Minister of the Environment announced the Government's intention to legislate and strengthen the Federal Environmental Assessment and Review Process to better integrate environmental and economic decision making. The announcement indicated that the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) will determine if there is a need for a public review of any environmental assessment which will become mandatory for all activities within the decision making authority of federal institutions. Any interested party may appeal a FEARO decision to the Environment Minister.

There will also be limited funding to assist intervenors at public reviews, and environmental assessment panels will be given subpoena powers when conducting public reviews. Mediators can be used to resolve environmental disputes, and overseas aid projects will be subject to environmental assessment. The announcement did not refer to audit arrangements as such.

These developments could certainly have an impact on further considerations of any environmental council role review, especially in three areas:

(a) Greater public involvement in the EARP process (and similar provincial processes) may reduce the perceived need for an independent environmental council;

(b) The acceptance and introduction of a comprehensive "audit" function under EARP might remove the need to retain any reference to "views on the performance" of Environment Canada as enunciated in the 1981 ministerial advisory council role statement, but not in the 1984 version (see Appendices 4 and 5);

(c) The acceptance and introduction of procedures designed specifically to handle broad policy proposals (i.e. along the lines of the CCREM Task Force proposed "Round Tables") would need to be taken into account in considering the work programs for either a ministerial advisory council or an independent environmental council.

6.6 Growth in "Think Tanks"

Over the past twenty years, there has been a marked increase in the development of both the private enterprise and government-supported consulting services sector in Canada. Initially, larger organizations focused on economic questions, and the organization and management of business and government offices to impr efficiency in operations. With the growth of environmental movement and governmer control came a concomitant growth environmental consulting services as well as the introduction of specific university programs and faculties in the environmental sciences. Gradually, there was a recognition that there was a place for non-bureaucratic organizations to become involved in broader issues, including policy questions. Some remained completely non-governmental, while others retained a quasi-governmental relationship through partial funding or staff sharing.

There are now a number of organizations involved with or prepared to undertake environmentally-oriented studies relevant to public policy developments. For example, the Institute for Research on Public Policy has implemented a sustainable development program in response to the Brundtland Commission report "Our Common Future". Another example is the Rawson Academy of Aquatic Science which has adopted an aquatic ecosystems approach that encompasses scientific, social, technical, legal and administrative issues. Other examples include the Canadian Environmental Law Association and the Westwater Institute.

There are a variety of environment-oriented institutes at universities right across the country. Many of these undertake special studies under contract, in addition to developing coordinated multidisciplinary environmental training courses in the university. Examples of some of these university-centred groups include: the School for Resource and Environmental Studies at Dalhousie University, the Institute for Environmental Studies at the University of Toronto, the Faculty of Environmental Studies at York University, the Faculty of Environmental Studies at the University of Waterloo, the Faculty of Environmental Design and the School of Resources Law at the University of Calgary.

The broad range of consultant expertise is an asset to either a ministerial advisory council or an independent environmental council, in terms of their published views on environmental issues and also as a source of individuals to assist in carrying out specific studies relating to their particular knowledge and experience. It should be noted, however, that when these consultants are not ormal members of a ministerial advisory council hey do not have access to the same personal and confidential relationship with the Environment

Minister and, therefore, cannot easily relate to the specific needs of the Minister.

6.7 New Zealand-style Parliamentary Commissioner for the Environment

The New Zealand Environment Act, 1986, came into effect on January 1, 1987. It created the office of the Parlimentary Commissioner for the Environment - an office with a role akin to both an ombudsman and an auditor general. The Commissioner provides independent advice to Parliament on the maintenance and improvement of the quality of the environment. His/her functions include:

(a) responding to requests from the House of Representatives;

(b) investigating the effectiveness of public authority environmental planning and management;

(c) investigating any matter where the environment may be adversely affected; and

(d) encouraging and disseminating environmental information.

The investigative power, independence from the bureaucracy, and the direct reporting to Parliament closely resemble features of the Commissioner of Official Languages in Canada.

Suggestions were made during the consultations on EARP reform that Canada should adopt the New Zealand-style Parliamentary Commissioner for the Environment. Given the differences between Canada and New Zealand in terms of population, size, constitutional powers, and institutional structures, this does not seem likely now, but, if it should happen, it would not reduce the need for an environmental advisory body capable of providing personal and confidential advice to the Minister of the Environment. It could, however, affect the need for or role of an independent environmental council.

6.8 Environmental Non-Government Organizations (ENGOs)

Environmental non-government organizations have been formed to fulfil a wide variety of purposes. Some have existed for many years, while others have emerged more recently in response to high priority issues of the day (e.g. the Canadian Coalition on Acid Rain). Some are oriented to broad nature and conservation issues, while others are more specific-subject matter oriented (e.g. the Canadian Coalition for Nuclear Responsibility). Some are national or international in focus, while others have a clear local or regional focus.

Examples of the wide range of ENGOs in terms of their nature and scope include: Friends of the Earth, Pollution Probe, Société pour vaincre la pollution, Canadian Arctic Resources Committee, Energy Probe, Ecology Action Centre, National Survival Institute, Saskatoon Environmental Society, Canadian Environmental Law Association, Canadian Nature Federation, Canadian Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Sierra Club, Natural History Society of P.E.I., Federation of B.C. Naturalists, and various fish and game associations.

There are more than one thousand such groups of dedicated and committed individuals, and they are all prepared to lobby governments to take specific action and to bring their particular concerns to the attention of the public, especially when their areas of interest may be affected.

The government has the responsibility of balancing the competing claims of the various interest groups in the interests of society as a whole. To assist in this process, there will always be a need for the Minister of the Environment to have readily available a source of independent, informed advice such as a ministerial advisory council provides, which should be both balanced and scientifically sound. By the same token, an independent environmental council could fulfil the needs of ENGOs and the wider public for sound advice and detailed analysis on any environmental issue, without regard to policy implications or jurisdiction.

6.9 International and Global Environmental Concerns

While many environmental issues in Canada require cooperative efforts of both federal and provincial governments, there are many others for which solutions depend upon cooperative international and even global action. Transboundary problems such as acid rain have become a high priority in Canada-USA relations; global warming and climate change through the "greenhouse" effect, and the consequences of the gradual depletion of the ozone layer, have been the focus of attention in international organizations and at international conferences; preservation of wildlife and endangered species, and the protection of migratory species, have been the subjects of international conventions; wetlands, ecological reserves and heritage sites have also been the focus of international examination and convention; transboundary shipments of toxic substances and wastes are currently receiving much international attention, as is the whole subject of sustainable development and the linkages between the environment and the economy.

Canada has been in the forefront of countries and international organizations addressing these issues. Canada played a leading part at the 1972 Stockholm United Nations Conference on the Human Environment and has been active in the United Nations Environment Programme ever since. It has also been active in the environmental programs of the OECD, NATO, UN Economic Commission for Europe and UNESCO, and in the environment-related activities of the WMO, WHO, FAO, IAEA, IUCN and many other international bodies. Ever since the signing of the Boundary Waters Treaty in 1909, Canada and the United States have had regular meetings and discussions on environmental matters through the International Joint Commission. Canada is a signatory to many bilateral and international environment-oriented treaties and conventions.

Public awareness of the importance of these international and global environmental issues is increasing, and Canada's reputation has been enhanced through its recent participation in such activities as the development of the 1987 Protocol to the Vienna convention on ozone, the development of a federal-provincial-private enterprise cooperative implementation plan as part of the North American Waterfowl Management Plan, the hosting of an international conference on climate change, and a meeting of the signatory states of the Convention on Wetlands of International Importance.

The Minister of the Environment was the Canadian spokesperson at the 1987 United Nations General Assembly (UNGA) consideration of the Brundtland Commission report "Our Common Future", and Canada and Sweden are seeking UNGA support for a 1992 UN conference on sustainable development, which would also serve to assess the state of the world environment 20 years after the Stockholm Conference. In 1988, the Minister of the Environment became the Hoyt Fellow and Graves Lecturer at Yale University, and was also the first foreign government official to be awarded the United States Sierra Club Edgar Wayburn Award for outstanding environmental work by a political leader.

In the years following the Stockholm Conference, interdepartmental mechanisms were established to develop an overall policy framework and to coordinate federal input to Canada's environmental position at the many international organization meetings. Perhaps, partially as a result of economic restraint measures (i.e. a matter of priorities), partially as a result of perceived slowness in progress towards collective international action, and partially because of changing personnel, participation in these interdepartmental mechanisms declined to the extent that policy matters now tend to be issue-oriented and based more on an ad hoc process of selective consultation pertinent to the issues under discussion.

With the more recent emphasis to consider environmental matters within a sustainable development concept, and in recognition of provincial responsibilities and other interests in resource management, the consultation process is being broadened to include not only the Canadian Council of Resource and Environment Ministers, but also groups of potentially affected stakeholders in the private sector.

The importance of these issues, particularly in the long-term, is enough to warrant periodic independent examination of Canada's overall policy in international and global environmental matters. This could be undertaken by either a ministerial advisory council or an independent environmental council, or both.

6.10 Summary

This brief review of additional processes for advising the Minister and the public on environmental matters reflects an awareness of the need for greater public involvement in environment-related decision making, as well as the need to include environmental concerns as an integral part of economic and social policy development, both nationally and internationally.

The successful implementation of various proposals, such as public involvement in decisions about toxic chemicals, the creation of Round Tables to advise governments on environment-economy issues, the integration of environmental concerns in energy policy development, and extended audit procedures to ensure that environmental assessments have been performed before decisions are made will all have an impact on the nature and priorities of work that could or should be undertaken by environmental councils. These, and the other processes described above, reinforce the need for the Minister to have ready access to a source of confidential, objective advice to be able to propose sound policy and to balance competing interests, and the need for society to have an independent assessment of broad environmental trends and concerns, not just those related to specific policy initiatives.

7. Overall Assessment and Conclusions

As summarized in section 5 of this report, a variety of studies and reviews of the structure, relationships and functions of federal councils and advisory bodies conducted between 1978 and 1986 indicate a significant evolutionary trend towards more openness and greater public awareness of the activities of such bodies. It seems that with care and judgment, a number of ministerial advisory councils have been able to bring important issues to public attention, while protecting their responsibility to provide confidential advice to the Minister on "sensitive" matters where their views may not necessarily agree with government policy or proposals. At the same time, there are some councils which were specifically created to provide independent analysis of issues and problems and to promote wider public understanding of such issues without being restricted by existing or proposed government policy. The Science Council and the Economic Council are examples. At the present time, there is no independent council whose mandate is to examine environmental issues.

As shown in section 6, there are or have been proposed a number of other processes and mechanisms for advising the government and the public on environmental matters. Some of these are quite recent and it is reasonable to expect that there will be refinements and further developments that will have a bearing on the attempt to define the role of the Canadian Environmental Advisory Council. For example, the way the Canadian Environmental Protection Act is implemented with respect to such matters as public input into the toxic chemical decision making process, or into reporting on the state of the environment, will have a bearing on the activities of the Council.

The operation of the National Round Table on Environment and Economy, and the reformed federal Environmental Assessment and Review Process, will also affect the nature of the work and the public awareness aspects of the role of the Council.

In the ideal situation, where a Minister of the Environment and the Government are committed to a strong and open program of protection and enhancement of the environment (for the benefit of present and future generations), there is not a great deal of difference between the nauture of the tasks that could be undertaken by either an expanded ministerial advisory council or an independent environmental council.

In reality, however, both types of council have merit. The unique and important feature of an independent council is the freedom to decide its own program and priorities, and to be an uninhibited public adovcate for the environment. The equally unique and important feature of a ministerial advisory council is its direct access to the Minister of the Environment and its increased influence within the governmental system.

In conclusion, an experienced, committed and sensitive ministerial advisory council can provide the Minister of the Environment with a forum in which he/she can relax and openly discuss issues of concern, with complete confidence in the discretion and support of the council. This, in itself, is an enduring value which should be nurtured for the benefit of the Minister, Council members and, ultimately, the Canadian public. This should not preclude the continued exploration and possible promotion of the need for an independent environmental council.

Appendix 1:
Partial Listing of Documents Reviewed for this Study

(1) P.S. Ross and Partners, August, 1978. Report for Canada Employment and Immigration on a study of ten councils and advisory bodies of the Federal Government.

(2) Roots, E.F., July, 1979. Memorandum to Deputy Minister, Environment Canada, with attached material concerning an environmental advisory council.

(3) Chant, D.A., October, 1981. Letter to the Minister of the Environment, with attached statement on role of the Canadian Environmental Advisory Council.

(4) McConnell, M., March, 1983. Letter to Mr. Tom Beck, Chairman, CEAC, with attached discussion paper on the role of the Canadian Environmental Advisory Council.

(5) Canadian Environment Advisory Council, 1983. Report of the Eighth Assembly of Environmental Councils of Canada, with a section on the role of environmental councils.

(6) Clark, K.H.,December, 1983. Memorandum to Assistant Deputy Minister (Planning), Environment Canada, with attached report on a survey of advisory councils.

(7) Canadian Environmental Advisory Council, 1984. Terms of Reference.

(8) Mactaggart, Terry and Shephard, Ken, August, 1985. Letter to Mr. A.J. McIntyre, Environment Canada, concerning the Consultation on Environment, Jobs and the Economy jointly sponsored by The Niagara Institute and Environment Canada, with attached Task Force 3 summary statement.

(9) McConnell, M., September, 1985. Memorandum to Mr. Tom Beck, Chairman, CEAC, with attached annexes concerning the role and function of advisory bodies.

(10) Desfossés, A.F., Team Leader, February, 1986. Environmental Quality Strategic Review.

(11) Beck, Tom, September, 1986. Letter to the Minister of the Environment concerning the role of CEAC.

(12) Bureau of Management Consulting, October, 1986. Final review of the Secretariat, Canadian Environmental Advisory Council.

(13) Government of New Zealand, December, 1986. Environment Act 1986 (including provision for the establishment of the office of Parliamentary Commissioner for the Environment).

(14) Energy Options Advisory Committee, 1988. Energy and Canadians into the 21st Century.

In addition to the documents cited above, there were a number of other communications (some undated and some anonymous) as well as extracts from other reports, all of which provided useful background material for this study.

STATISTICAL SUMMARY OF CHARACTERISTICS OF WORK PERFORMED BY CEAC 1983-84 TO 1987-88

Fiscal Year	No of Outputs	Principal Form of Output	Origin of Study			Work done by		Nature of Study			Comments
			Minister	Council	Other	Council or Secretariat	Outside Consultant	Technical or Policy	Regional or National	Short Term or Long Term	
83-84	6	Letter to Min.	1	4	1	6		6P	1R, 5N	1ST, 5LT	
	5	Published Rep.		4	1	4	1	3P, 2T/P	5N	5LT	
84-85	12	Letter to Min.	1	9	2	12		11P, 1T/P	11N, 1R	2ST, 10LT	
	2	Published Rep.		2		2		1P, 1T/P	2N	2LT	
85-86	2	Oral Brief	1	1		2		1P	1N	1LT	OECD Env. Min. Briefing Analysis Only Partly Completed
	10	Letter to Min.	2	5	3	10		6P, 1T, 3T/P	9N, 1R	2ST, 10LT	
	3	Published Rep.	1	2		2	1	2P, 1T/P	3N	3LT	
86-87	6	Letter to Min.	1	3	2	6		6P	6N	6LT	
	1	Published Rep.	1				1	1T/P	1N	1ST	
87-88											
	1	Oral Brief			1		1	1P	1N	1LT	
	1	Letter to Min.			1	1		1P	1N	1LT	
	3	Published Rep.	2	1			3	2P, 1T	3N	1ST, 2LT	

Appendix 3:
Canadian Environmental Advisory Council
List of Publications

Reports

(1) An Environmental Impact Assessment Process for Canada, February 1974. (out of print).

(2) An Environmental Ethic - Its Formulation and Implications, by N. H. Morse, January 1975. (out of print).

(3) Harmony and Disorder in the Canadian Environment, by P. Danserau, 1975. (English out of print).

(4) Towards an Environmental Ethic, by D.A. Chant, March 1977. (out of print).

(5) Environmental Aspects of Nuclear Power Development in Canada, by H. E. Duckworth, H. W. Porter and J. S. Rogers, 1977. (out of print).

(6) Report of the Second Joint Meeting of Environmental Advisory Councils, May 1977, Fort San, Saskatchewan. (Produced in collaboration with the Saskatchewan Environmental Advisory Council, March 1978).

(7) The Management of Estuarine Resources in Canada, by I. K. Fox and J. P. Nowlan, March 1978.

(8) Report of the First and Second Meetings of Public Interest Groups with the Canadian Environmental Advisory Council, May 1978.

(9) Ecotoxicity: Responsibilities and Opportunities by R. H. Hall and D. A. Chant, August 1979.

(10) Report of a meeting between the Public Interest Groups and the Canadian Environmental Advisory Council, May 26-27, 1980. Published in 1981.

(11) A New Approach to Pest Control in Canada by R. H. Hall, July 1981.

(12) Wildlife Conservation Issues in Northern Canada, by I. McTaggart-Cowan, October 1981.

(13) Water Management Problems in the Third World: Lessons for Canada, by P. F. M McLoughlin, March 1983.

(14) Terms of Reference, March 1984.

(15) Report of the Eighth Assembly of Environment Councils of Canada, May 1984.

(16) Selected Papers from Assemblies of the Environment Councils of Canada, 1975-1980, March 1985.

(17) Sustainability of Farmed Lands: Current Trends and Thinking, by C. F. Bentley and L. A. Leskiw, March 1985.

(18) Examining Environment-Economy Linkages, by R. A. Knowles, 1986.

(19) Freer Trade and the Environment, May 1986.

(20) Enforcement Practices of Environment Canada, by L. Giroux, June 1985. Published January 1987.

(21) Review of the Proposed Environmental Protection Act, March 1987.

(22) Canada and Sustainable Development. A Commentary on Our Common Future, the Report of the World Commission on Environment and Development and its Implications for Canada. December 1987.

(23) Preparing for the 1990's: Environmental Assessment, an Integral Part of Decision Making, February 1988.

(24) Listing Toxics Under CEPA - Is the Chemistry Right?, May 1988.

Annual Reports

Annual Review 1973-1974. Part A - Activities. Part B - Problems and Priorities in the Canadian Environment.

Annual Review 1975. Part A - Activities. Part B - Significant Environmental Problems.

Annual Review 1976. Part A - Activities. Part B - The State of the Canadian Environment 1976.

Annual Review 1977-1978. Part A - Activities. Part B - The State of the Canadian Environment.

Annual Review 1979-1980. (Includes: A Decade of Environmental Concern: Retrospect and Prospect; Environmental Assessment and Review Process: Observations and Recommendations).

Review of Activities 1981-1982; 1982-1983. (Includes: A Perspective on the Canadian Environmental Advisory Council; Resolutions of the 1981 Assembly of Environment Councils of Canada).

Review of Activities 1983-1984. (Includes: A Submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada; Acceptable Risk; Assessing Proposals for a Canadian Pesticides Advisory Board; Completion of the National Park System in the North; The Key to the Future).

Review of Activities 1984-1985. (Includes: Guidelines on Conflict of Interest Situations;The Central Council for Environmental Protection in the Netherlands; Canadian Agricultural Land Base: Quantity and Quality).

Note: CEAC's primary role is to advise the Minister, not to report to the public.
The above listing of publications reflects only a portion of the information generated.

Appendix 4:
Role of the Canadian Environmental Advisory Council (1981)

(1) Identify and define Canadian environmental problems, concentrate on the definition and analysis in principle of their biological, physical and social aspects, and generate independent advice for the Minister on the best routes to be followed toward their solution.

(2) Identify and define environmental problems of a more global nature;

(a) which Canada shares with neighbouring countries; and

(b) which affect Canadians as members of the world population.

(3) Receive requests and instructions from the Minister on environmental issues and actions, and respond with advice and recommendations.

(4) Anticipate and identify emerging issues and bring them to the attention of the Minister.

(5) Examine the environmental implications or effects of government action or inaction on the development of perceived and coherent government policy.

(6) Keep abreast of current environmental problems so as to be readily responsive to requests from the Minister.

(7) Evaluate the processes of environmental assessment and control so as to be able to identify apparent successes and failures and to propose improvements in their procedures and coordination.

(8) Communicate with the Canadian public on environmental issues and provide a focus for the expression of their concerns.

(9) Provide the Minister with independent views on the performance of the Department in meeting its responsibilities.

(10) Work with the Minister and the Department in support of non-governmental environmental groups.

(11) Maintain liaison with the provincial and territorial environmental councils.

(12) Produce, as part of an annual report, an overview of the successes and failures of environmental activities in Canada, the lessons, and the perceived issues.

Being neither a public interest group or an agent of any group, nor a part of the Department, but the Minister's advisory council reporting directly to him, the role of the Council is to speak as independently and forthrightly as possible. It is not simply to tell the Minister or the Department or the public of Canada pleasant, uncontroversial things but to "tell it as we see it" and thus at times its comments may be irritating, unpleasant or embarrassing.

Appendix 5:
Role of the Canadian Environmental Advisory Council (1984)

General

Council operates in a confidential advisory capacity to the Minister of the Environment, providing judgmental, considered opinion which reflects the viewpoints of a wide spectrum of the public. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups. Council's public role (e.g. the publishing of reports) has been secondary and has been played only when such action did not compromise but supported the primary responsibility of advising the Minister.

Specific Functions

(1) To provide advice to the Minister of the Environment, as requested, on issues relating to the Canadian environment and on environmental matters in general which are of concern to Canada.

(2) To bring to the attention of the Minister, and to provide advice on, environmental issues which Council perceives to be of public concern on a regional, national or international level.

(3) To advise the Minister of the Environment on impending issues and problems in the environmental field; on social and economic trends and their environmental implications; and on principles and priorities related to long-term renewable resource/ environmental management.

(4) At the request of the Minister, to provide advice on improving the effectiveness of departmental activities.

(5) In consultation with the Minister, as appropriate, to promote public concern with, and knowledge of specific environmental issues through publication of reports, sponsorship of conferences, and related activities.

(6) At the option of the Council, to provide advice to officials of the Department on issues or policies which could ultimately be of concern to the Minister

Appendix 6:
CEAC Members

Dr. Robert Page
Trent University
Peterborough, Ontario
Chairman

Mr. Thomas Beck
Calgary, Alberta
Chairman/Emeritus

Dr. S.A.M. Conover
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia
Vice-Chairperson

Dr. J.S. Rowe
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan
Vice-Chairperson

Dr. J. Butler
University of Alberta
Edmonton, Alberta

Dr. P. Chapman
E.V.S. Consultants Ltd.
Vancouver, British Columbia

Mr. J.D. Cook
ESSO Petroleum Canada
Toronto, Ontario

Mr. M. Coolican
National Sea Products
Halifax, Nova Scotia

Dr. H. Connor-Lajambe
Centre d'analyse des
Politiques Energetiques

Dr. L. Giroux
University of Laval
Ste-Foy, Quebec

Ms. D. Griffin
Island Nature Trust
Charlettetown, P.E.I.

Mr. G. Warner
Yellowknife, NWT

Council Staff

Mr. K.B. Ogilvie, Executive Director

Dr. E. Fred Roots, Science Advisor

Mrs. V. Halliwell, Project Coordinator

Environment Canada
Ottawa, Ontario

1989

Conseil
consultatif
canadien de
l'environnement

Rôle des Conseils de l'environnement

En relation tout spécialement avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement

par P.M. Bird

Canada

Conseil

consultatif

canadien

de l'environnement

Rôle des Conseils de l'environnement

En relation tout spécialement avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement

Toute demande de renseignements sur les travaux du Conseil ou pour obtenir ses publications doit être adressée au:

Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

This report is also available in English

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
No de catalogue En 92-10/1989F
ISBN 0-662-95501-3

RÔLE DU

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme qui représente un groupe de Canadiens versés et actifs dans le domaine de l'environnement. Il agit comme un "conseil privé" auprès du ministre de l'Environnement, et constitue ainsi une source de conseils autre que celles du ministère de l'Environnement et des organismes fédéraux, ou de divers groupes d'intérêt public. En conséquence, le rôle du Conseil à l'égard du public, comme la tâche de publier des rapports, est relégué au second plan, car sa fonction première est de conseiller le ministre de l'Environnement.

Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

Ottawa, Canada
K1A 0H3

mai 1989

L'honorable Lucien Bouchard
Ministre de l'Environnement
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que le Conseil vous soumet le rapport ci-joint, intitulé Rôle du Conseil de l'environnement en relation tout spécialement avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement. Ce rapport fait suite à une demande de l'honorable Tom McMillan, qui avait exprimé le souhait d'accroître les ressources et les responsabilités du Conseil pour répondre à l'élargissement du programme d'action environnemental.

Nous espérons que le rapport vous sera utile, ainsi qu'aux autres personnes s'intéressant au rôle des Conseils de l'environnement. Il nous fera plaisir d'en discuter avec vous.

Le président

Dr Robert Page

Canada

Table des matières

1. Introduction 1

2. Historique du Conseil consultatif canadien de l'environnement 2

3. Pressions externes en vue d'une réforme du Conseil 4

4. Trois types de conseils de l'environnement 6
   - 4.1 Conseil consultatif ministériel de l'environnement 6
   - 4.2 Conseil de l'environnement indépendant 7
   - 4.3 Conseil consultatif ministériel de l'environnement à pouvoirs étendus 7

5. Structure, relations et fonctions des conseils gouvernementaux et des organismes consultatifs . . . 9
   - 5.1 Étude de P.S. Ross and Partners, 1978 9
   - 5.2 Huitième assemblée des Conseils canadiens de l'environnement, 1983 10
   - 5.3 Étude de planification opérationnelle d'Environnement Canada, 1983 11
   - 5.4 Étude du Bureau des conseillers en gestion, 1986 12
   - 5.5 Conclusions 13

6. Autres processus et mécanismes de présentation d'avis au Ministre et au public sur les questions de l'environnement 15
   - 6.1 La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) 15
   - 6.2 Création du Conseil consultatif sur l'état de l'environnement 15
   - 6.3 Groupe de travail national du CCMRE sur l'environnement et l'économie 16
   - 6.4 Confluence énergétique 17
   - 6.5 Propositions de réforme du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement 17
   - 6.6 Essor des groupes de réflexion 18
   - 6.7 Commissaire parlementaire à l'environnement de type néo-zélandais 19
   - 6.8 Organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG) 20
   - 6.9 Préoccupations internationales et globales en matière d'environnement 20
   - 6.10 Résumé 22

7. Évaluation globale et conclusions 23

Annexes

Annexe 1:Liste partielle des documents examinés dans la présente étude 24

Annexe 2:Résumé chiffré des caractéristiques du travail accompli par le CCCE 1983-1984- à 1987-1988 25

Annexe 3:Conseil consultatif canadien de l'environnement Liste des publications 26

Annexe 4:Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement (1981) 28

Annexe 5:Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement (1984) 29

Annexe 6:Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement 30

1. Introduction

Les préoccupations du public et du gouvernement en matière d'environnement ne cessent de se multiplier. Si l'attention de la population se concentre le plus souvent sur les questions issues de crises locales, il n'en reste pas moins qu'on reconnaît de plus en plus l'importance des modifications globales à la qualité de l'environnement. Divers organismes, dont des conseils consultatifs ministériels, se font demander ou présentent des avis sur la façon de traiter ces préoccupations. Il arrive à l'occasion que les attentes du Ministre aussi bien que celles du public ne correspondent pas aux objectifs pour lesquels ces conseils ont été créés. C'est pourquoi il importe de réexaminer périodiquement leurs objectifs et leurs possibilités d'action.

Le présent document vise à passer en revue certaines études et observations qui ont été faites au sujet des diverses catégories de conseils et de leurs caractéristiques. Cet examen des conseils et de leur rôle devrait être à la fois instructif et utile, non seulement pour le gouvernement fédéral, mais également pour les provinces, à titre de document historique et de planification future. Il ne s'agit pas d'un examen complet car tous les conseils pertinents ne sont pas inclus. C'est le cas, notamment, des conseils environnementaux des provinces. En outre, le document ne présente ni avis ni recommandations sur le rôle que le Conseil consultatif canadien de l'environnement devrait jouer. Cette tâche, le Conseil pourrait l'entreprendre en collaboration avec le ministre de l'Environnement.

2. Historique du Conseil consultatif canadien de l'environnement

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a été établi par pouvoir ministériel, à la suite d'une décision du Cabinet de 1972, afin qu'il puisse présenter au ministre fédéral de l'Environnement des avis indépendants et l'informer sur les problèmes et les orientations possibles touchant l'environnement. Il était prévu que le Conseil ferait entendre un autre son de cloche que celui provenant d'Environnement Canada et des groupes d'intérêt particulier non gouvernementaux. Bien que son mandat fût défini en termes extrêmement vastes et généraux, la tenue d'audiences publiques en était expressément exclue.

Au départ, les 12-16 membres du CCCE furent choisis pour l'essentiel dans les milieux universitaires et scientifiques. Leur accès relativement facile aux ressources du monde universitaire, conjugé à une certaine liberté dans leur emploi du temps, a grandement contribué à faire progresser le programme de travaux du Conseil. Par la suite, le choix des membres s'est élargi afin que ces derniers soient plus représentatifs des divers groupes qui s'intéressent à l'environnement. Des modifications ont donc été apportées au mode de fonctionnement et l'on s'est mis notamment à commander plus souvent des études spéciales à des scientifiques de l'extérieur en particulier dans les cas où le Conseil ne dispose pas des compétences voulues et où il veut se renseigner sur des questions bien précises.

Depuis sa création, le CCCE bénéficie de l'appui d'un petit Secrétariat formé de personnel d'Environnement Canada. Le Ministère met des locaux à la disposition de ce Secrétariat et fournit également les services de soutien habituels (téléphone, dactylographie, impression, etc.). Dans un premier temps, le budget de fonctionnement du CCCE était établi par le Conseil, approuvé par le Ministre et présenté à l'administration d'Environnement Canada pour inclusion dans le Budget des dépenses. De cette façon, les budgets finals, une fois approuvés, étaient contrôlés au moyen de directives du Conseil du Trésor et, dans une large mesure, par l'interprétation administrative d'Environnement Canada de ces directives. Ces dernières années, la négociation du budget du CCCE s'est surtout faite au moyen de discussions tripartites entre le Ministre, le Sous-ministre et le Président du Conseil, ce qui prenait du temps, en particulier lorsque les compressions budgétaires étaient de rigueur.

Dès le début, le CCCE a apporté une contribution appréciable à l'élaboration des politiques du nouveau ministère de l'Environnement qui prenait forme. Les études du Conseil ont abouti à la production de rapports de fond qui ont servi à la fois de sources d'avis pour le ministre en exercice et de documents d'information publics. L'annexe 2 présente sous forme de tableau statistique les caractéristiques des travaux effectués par le CCCE, par exercice, de 1983-1984 à 1987-1988, en indiquant le nombre de réalisations et leur forme principale ainsi que l'origine, l'auteur et la nature des études. Ce tableau est davantage un bilan que le fondement prévisionnel des activités futures. On pourra se faire encore une meilleure idée de l'envergure et de la portée des travaux du CCCE en examinant la liste complète des documents publiés et des rapports annuels, qui se trouve à l'annexe 3, Liste des publications.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, alors que le Conseil maintenait ses fonctions de conseiller indépendant du Ministre, son centre d'attention a évolué pour passer de la réaction aux problèmes qu'il avait mis en évidence et qu'il considérait comme urgents à une association beaucoup plus étroite avec les problèmes et les préoccupations du Ministre. Indépendamment de cette évolution, la relation entre le Ministre et le Conseil (et, partant, l'utilité des travaux du Conseil telle qu'elle était perçue) a varié considérablement en fonction des ministres en exercice et des

membres du Conseil. Les énoncés officiels du rôle du CCCE approuvés par le Ministre en 1981 et 1984 sont présentés aux annexes 4 et 5 respectivement.

Compte tenu du caractère général du mandat initial, de la diversité des relations entretenues entre les ministres et les conseils, ainsi que de l'évolution des modes de gestion de l'environnement, il n'est guère étonnant qu'on ait évoqué à plusieurs reprises la nécessité de clarifier le rôle du CCCE au cours des dix dernières années. Les préoccupations internes du Conseil ont porté, notamment, sur les ressources nécessaires à l'exercice de ses activités, sur son autonomie, telle qu'elle était perçue, sur la variabilité des rapports existant entre le Conseil et le Ministre en exercice et sur les pressions ressenties pour que le Conseil devienne davantage un organisme de protection de l'environnement. Les observateurs de l'extérieur ont également signalé le besoin de renforcer et de modifier le rôle du Conseil.

3. Pressions externes en vue d'une réforme du Conseil

De plus en plus, ces dernières années, les observateurs de l'extérieur ont suggéré des objectifs et des orientations de caractère nouveau ou différent pour le Conseil. En 1984, le premier vice-président des Produits pétroliers à Shell Canada, conférencier d'honneur à l'assemblée annuelle de l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien (APCE), a insisté sur la nécessité de conjuguer les efforts du gouvernement et de l'industrie en vue de sérier les problèmes environnementaux susceptibles de nuire à la santé. Il se montrait en faveur d'une initiative en collaboration destinée à revitaliser le Conseil consultatif canadien de l'environnement de manière qu'il devienne un organisme permanent et autonome dont la vocation serait de "fournir à la société les conseils techniques éclairés dont elle a besoin sur toutes les questions touchant l'environnement et la santé". Cette idée d'un organisme indépendant chargé d'examiner les grands dossiers de l'environnement et de présenter des recommandations a refait surface en 1986 à l'occasion de discussions personnelles entre le président-directeur général de l'APCE et le président du CCCE.

D'autres commentaires du même ordre ont été publiés dans le rapport de la Commission Macdonald, dans le rapport Pearse, dans le rapport de 1985 des organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG), dans le rapport du Groupe de travail 3 publié en 1985 par le Niagara Institute et dans le rapport Desfossés.

(a) La Commission Macdonald (*Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada*, 1985) recommandait la création d'un conseil canadien de l'environnement chargé de fournir de l'information et des avis sur les dangers de priorité régionale ou nationale.

(b) Le rapport Pearse (*Vers un renouveau, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux* , 1985) proposait que le CCCE soit remplacé par un nouveau conseil indépendant, relevant du Parlement, qui ferait enquête sur les questions de politique environnementale, publierait un rapport complet tous les cinq ans sur l'état de l'environnement du Canada, et présenterait, après recherche, des recommandations en vue de résoudre les problèmes canadiens dans le domaine de l'environnement.

(c) Le rapport de 1985 des OENG, coordonné par les Amis de la Terre et l'Institut national pour la survivance, proposait la création d'un conseil canadien de l'environnement, sur le modèle du Conseil des sciences du Canada et du Conseil économique du Canada, ayant pour mission de préparer et de mettre à jour régulièrement la stratégie canadienne en matière de conservation ainsi que de présenter des avis sur la meilleure façon d'assurer un développement économique non préjudiciable à l'environnement.

(d) Le rapport de 1985 du Groupe de travail 3, publié dans le cadre des consultations sur l'environnement, l'emploi et l'économie menées par le Niagara Institute, demandait la formation d'une institution nationale et autonome de professionnels chargés de coordonner la collecte, l'analyse et la présentation de données sur l'évolution de l'environnement et sur les liens entre l'économie et l'environnement. Cette institution serait dirigée par un conseil consultatif constitué de représentants de groupes d'intéressés.

(e) Le rapport de 1986, *Examen de la stratégie en matière de qualité de l'environnement* (le rapport Desfossés), soumis par le Groupe de travail Nielsen, ne présentait pas de propositions concernant le CCCE comme tel, mais il recommandait que soit établi au moyen d'une loi un nouveau conseil national de l'environnement dont les membres, nommés par les gouvernements fédéral et provinciaux, devraient représenter tous les courants de l'opinion dans le domaine de l'environnement. Le nouvel organisme serait chargé de la gestion d'une base de données

nationale et de l'établissement de rapports réguliers sur l'état de l'environnement ce qui obligerait tous les paliers de gouvernement, les divers secteurs de l'industrie et les autres intéressés à définir les priorités en matière de qualité de l'environnement et à prendre les mesures qui s'imposent. L'organisme relèverait du Parlement mais conserverait son autonomie par rapport au ministre responsable, tandis que son orientation et son rôle non partisans seraient définis dans une loi. Ses rapports seraient déposés simultanément aux parlements fédéral et provinciaux.

En bref, on a blâmé, dans ces rapports et dans d'autres encore, Environnement Canada et le CCCE de ne pas avoir répondu à l'appel dans les domaines suivants : information du public, rapports sur l'état de l'environnement, éclaircissements sur les liens entre l'environnement et l'économie, analyse de la politique environnementale et base de données objectives sur l'environnement. Ce qu'on attendait du CCCE va bien au-delà du mandat défini en 1984 (annexe 5), d'où la nécessité d'énoncer clairement la vocation du Conseil, de préciser ses ressources et de souligner ses limites.

Ainsi, en ce qui a trait aux conseils de l'environnement, indépendamment de la forme qu'ils peuvent revêtir, il importe au plus haut point que toutes les parties intéressées comprennent nettement la nature et la portée des dossiers dont ils peuvent être saisis. À cette fin, il conviendrait de répondre aux questions suivantes :

(a) Quelle définition faut-il donner à la notion d'environnement, de manière à fournir un cadre d'analyse des problèmes qui se présentent ?

(b) Quel est au juste l'audience visée - le destinataire des avis sur l'environnement - et quels sont ses besoins ? Si la réponse est le gouvernement, s'agit-il uniquement d'Environnement Canada ou de tous les ministères de l'État dont les politiques et les programmes ont un rapport quelconque avec l'environnement ?

(c) Les questions de l'environnement doivent-elles êtres traitées de façon indépendante ou en corrélation avec les autres grandes préoccupations sociales et économiques du public ?

(d) Dans quelle mesure les travaux du Conseil doivent-ils se concentrer sur la politique, les stratégies et les priorités, par opposition à des questions d'ordre purement scientifique et technique touchant l'environnement de façon plus immédiate ?

(e) Dans quelle mesure les travaux du Conseil doivent-ils porter sur les enjeux internationaux, nationaux, régionaux ou locaux de l'environnement ?

4. Trois types de conseils de l'environnement

La clientèle à laquelle s'adressent les conseils gouvernementaux (quel qu'en soit le type) peut servir de fondement à un classement ou à des distinctions simples : les conseils consultatifs ministériels, comme le Conseil consultatif canadien des forêts, ont pour premier objectif de fournir des avis personnels et confidentiels au Ministre, dans son domaine de compétence. Les conseils indépendants, comme c'est le cas du Conseil économique du Canada, se saisissent directement et ouvertement de questions publiques particulières, sans être entravés par des obligations de caractère confidentiel ou de politique gouvernementale. Un troisième type de conseil, soit une forme étendue du conseil consultatif ministériel, s'emploie à harmoniser les deux premières vocations en présentant des avis au Ministre et (avec l'approbation de ce dernier) en favorisant la compréhension des dossiers d'importance cruciale par le public. Pour tenir compte de l'intérêt manifeste et soutenu du public à l'égard de l'environnement ainsi que de l'évolution des valeurs sociales, le CCCE s'est engagé dans cette voie au cours des dernières années.

Si l'on se penche sur les conseils de l'environnement proprement dits, quels sont les besoins, les fonctions et les limites de chacun de ces types de conseil?

4.1 Conseil consultatif ministériel de l'environnement

En ce qui a trait aux conseils consultatifs ministériels, leur "nécessité" varie selon le ministre et en fonction de son engagement et de ses convictions à l'égard de la protection et de l'amélioration de l'environnement. Cette "nécessité" ne peut être prescrite par la loi ou autrement. Le Ministre peut décider de mettre à profit ou de ne pas utiliser le conseil consultatif.

S'il décide d'y avoir recours, comme source complémentaire d'avis et de renseignements, ce conseil doit alors exercer ses activités de manière à préserver la confiance du Ministre. Cependant, si les membres du conseil ont à coeur la protection et l'amélioration de l'environnement, au profit des générations actuelles et futures de Canadiens, ils doivent jouir de la liberté, de présenter leurs points de vue au Ministre aussi franchement que possible, et même y être encouragés, compte tenu des contraintes politiques que le Ministre peut ou non avoir pris la peine de leur expliquer en toute confidence, mais sans avoir à accepter de compromis sur la rigueur de leur analyse environnementale.

Dans quelle mesure ces points de vue peuvent-ils ou devraient-ils être révélés au public ? Cela dépend, en partie, de l'orientation de la politique existante ou proposée et, de la volonté du Ministre de favoriser les débats publics. Quoi qu'il en soit, la décision, voire l'initiative, appartient au Ministre et le conseil doit respecter cette décision s'il veut conserver sa confiance. Le climat de confiance qui doit exister entre le Ministre et le conseil consultatif, peut être perturbé dans les cas où le Conseil et le personnel du Ministère ont des priorités ou des opinions incompatibles.

Pour qu'il soit d'une utilité maximale pour le Ministre, le conseil consultatif ministériel doit avant tout s'employer à répondre aux questions posées par le Minsitre, celles-ci devant normalement se rapporter aux secteurs de responsabilité du Ministre. Cette fonction prioritaire ne devrait pas toutefois empêcher le conseil de fournir de l'information et des avis sur des questions qu'il juge importantes - s'il dispose naturellement de ressources suffisantes pour le faire - en plus de répondre aux demandes du Ministre. Certaines de ces questions environnementales peuvent d'ailleurs empiéter sur le domaine de compétence d'autres ministres ou même d'autres pouvoirs

publics, car "l'environnement" ne connaît pas de frontière politique ou administrative. On peut penser ici, en particulier, à la nécessité d'établir d'étroites relations de travail avec les autorités sanitaires, car les questions environnementales sont souvent perçues par le public comme ayant des répercussions directes sur la santé.

Cette "fonction consultative confidentielle" sera forcément toujours considérée par certains comme un manque d'indépendance de la part du conseil : on s'interrogera toujours pour savoir si telle ou telle question a fait l'objet ou non d'un examen, si elle a été étudiée mais non révélée au public, ou encore si elle n'a été révélée que partiellement. C'est la raison pour laquelle le public doute qu'un conseil consultatif ministériel puisse vraiment défendre de façon indépendante, la cause de l'environnement.

4.2 Conseil de l'environnement indépendant

La "nécessité" d'un conseil de l'environnement complètement indépendant chargé avant tout de défendre l'intérêt du public est parfois assimilée (par exemple, par la Commission Macdonald et dans l'enquête Pearse) au besoin de disposer d'un organisme libre d'examiner toute question environnementale, et de présenter un rapport sur le sujet, sans être lié par la politique ou les attributions existantes ou proposées, de manière à signaler ces questions à l'attention du public et du gouvernement au nom de la protection et de l'amélioration de l'environnement. Un tel conseil aurait pour mission de défendre l'environnement en soi, sans représenter un intérêt ou un groupe particulier. Il appartiendrait à ce conseil de choisir lui-même les questions à examiner. D'autres parties (dont le point de vue est exprimé, par exemple, dans le rapport du Niagara Institute et dans le rapport Desfossés) estiment toutefois que la "nécessité" d'un tel conseil est davantage liée au besoin de coordonner la collecte et le classement de données nationales, ainsi qu'à la production de rapports complets sur l'état de l'environnement, qui pourraient même servir d'instruments de responsabilisation et d'évaluation du gouvernement par rapport à des objectifs préétablis.

Voici certaines des caractéristiques envisagées pour un conseil de l'environnement indépendant. Celui-ci :

(a) serait créé par une loi particulière du Parlement;

(b) relèverait directement du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre ou du premier ministre (comme c'est le cas du Conseil des sciences et du Conseil économique);

(c) constituerait une source indépendante et objective de données et de renseignements sur les questions environnementales;

(d) focaliserait l'attention de la société sur la poursuite d'objectifs environnementaux et se ferait le porte-parole de celle-ci;

(e) s'intéresserait à des questions nationales et internationales, et non uniquement fédérales;

(f) constituerait un groupe de réflexion capable d'effectuer des évaluations dès qu'un problème se présente;

(g) contrôlerait des activités particulières posant des risques majeurs pour l'environnement et surveillerait de près l'état global de l'environnement;

(h) serait libre d'adopter un point de vue controversé sur toute question;

(i) établirait ses propres programmes et priorités;

(j) disposerait de suffisamment de ressources pour effectuer ou commander des études.

4.3 Conseil consultatif ministériel de l'environnement à pouvoirs étendus

Le "bien-fondé" d'un conseil consultatif ministériel à pouvoirs étendus répondant aux exigences personnelles et confidentielles du Ministre tout en étant chargé de sensibiliser le public aux grands dossiers de l'environnement s'apppuie sur l'évolution des valeurs sociales et sur l'ampleur des préoccupations du public à l'égard de la qualité de l'environnement. Le public exige qu'on

lui communique des points de vue indépendants et autorisés sur les questions environnementales et se méfie des réponses des bureaucrates. Pour sa part, le ministre de l'Environnement tient à obtenir une deuxième opinion qui serait objective et qui ferait contrepoids aux points de vue exprimés par le personnel du Ministère et par divers groupes de pression. Par ailleurs, le Ministre peut juger souhaitable de pouvoir discuter de façon informelle avec les membres du conseil qui ont établi une communication efficace avec des citoyens ou des groupes soucieux de l'environnement. Ce climat de confiance est jugé favorable tant par le Ministre que par le public intéressé.

Voici, selon diverses propositions, quelques-unes des caractéristiques d'un conseil consultatif ministériel à pouvoirs étendus. Celui-ci :

(a) serait établi soit par une loi spéciale soit par décret;

(b) relèverait du ministre de l'Environnement;

(c) répondrait aux demandes de renseignements ou d'avis du Ministre;

(d) établirait un programme et des priorités de travail, en collaboration avec le Ministre, relativement aux points suivants :

- mettre en évidence les problèmes imminents et les conséquences de l'action ou de l'inaction du gouvernement;
- préciser les lacunes ou les insuffisances de la recherche en matière d'environnement;
- entreprendre des études en profondeur sur les grandes questions environnementales;
- se livrer à des prévisions concernant les problèmes possibles;
- sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement (réels ou éventuels);

(e) entretiendrait des relations avec les groupes d'intérêt public, l'industrie et tous les paliers de gouvernement;

(f) organiserait des conférences, des séminaires et des ateliers sur des questions environnementales;

(g) encouragerait l'adoption de stratégies holistiques et à long terme d'utilisation et de gestion des ressources, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Afin de pouvoir conserver la confiance du Ministre, le conseil doit éviter de se montrer publiquement en désaccord avec le Ministre, de même qu'il doit éviter de devenir le défenseur du public ou de tout groupe d'intérêt particulier. Pour être efficace, le conseil doit présenter des avis indépendants au Ministre de la façon la plus franche et la plus spontanée possible. Ses recommandations doivent être objectives sur le plan technique tout en tenant compte de la réalité politique. Il doit enfin se mériter et préserver le respect de la population en publiant des rapports d'actualité et en adoptant un programme actif de sensibilisation du public aux grandes questions de l'environnement. Ce conseil devrait comprendre un nombre plus important de membres et disposer de plus de ressources que l'actuel Conseil consultatif canadien de l'environnement, sans toutefois avoir l'ampleur d'un conseil de l'environnement entièrement indépendant.

Le rôle public du conseil, et par conséquent sa valeur et son utilité aux yeux du public, est particulièrement important pour deux raisons distinctes mais connexes. Le fait que le public considère que le conseil exprime une opinion indépendante et autorisée sur les questions de l'environnement en augmente la valeur pour le Ministre. Parallèlement, le rôle public du conseil accroît son aptitude à attirer des membres compétents, de haut niveau, désireux de défendre l'intérêt de l'environnement, à des conditions qui sont le plus souvent de semi-bénévolat.

5. Structure, relations et fonctions des conseils gouvernementaux et des organismes consultatifs

Depuis 1978, quatre études ou examens spéciaux du rôle et des fonctions des conseils consultatifs, dont le CCCE, ont permis de mieux faire comprendre les problèmes, et de les clarifier.

5.1 Étude de P.S. Ross and Partners, 1978

Cette étude a été commandée en 1978 par Emploi et Immigration Canada, qui souhaitait un examen de dix conseils et organismes consultatifs du gouvernement fédéral pour l'aider à formuler des recommandations concernant le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration qu'il envisageait de créer. L'étude comportait deux volets : un examen de la documentation pertinente et des entrevues auprès de hauts fonctionnaires. Parmi les conseils et les organismes consultatifs examinés, signalons les suivants : le Conseil consultatif de la situation de la femme, le Conseil consultatif canadien de l'environnement, le Conseil économique du Canada, le Conseil national du bien-être social, le Conseil des sciences du Canada.

L'étude des dix organismes a permis de conclure que les rôles principaux pouvaient se répartir en quatre catégories ou variantes :

(a) l'organisme travaille en étroite collaboration avec le Ministre, à qui il présente des avis confidentiels;

(b) l'organisme travaille avec le Ministre, à qui il présente des avis, mais de façon indépendante en faisant souvent connaître ses opinions et ses recommandations au public;

(c) l'organisme a le mandat statutaire ou légal de publier ses points de vue et ses recommandations;

(d) l'organisme est investi du mandat légal de prendre la défense d'un secteur particulier de la population.

L'étude a par ailleurs démontré que l'organisme consultatif doit choisir entre le rôle de conseiller confidentiel du Ministre et celui de fournir des avis publics. On s'est rendu compte que, de façon générale, les conseils qui travaillent en étroite collaboration avec un ministre, à titre confidentiel, adoptent une démarche réactive, en ce sens qu'ils ne font que répondre aux demandes du ministre. Les conseils plus indépendants se caractérisent par une démarche davantage proactive, car se sont eux qui établissent leur propre programme d'activités. Pratiquement tous les organismes consultatifs examinés dans l'étude axaient leurs travaux sur des questions d'intérêt à moyen et à long terme par opposition aux questions à court terme ou aux crises.

Il ressort de l'étude que le rôle principal du CCCE était de présenter au Ministre des avis indépendants et informés sur les politiques et les problèmes relatifs à l'environnement. Dans la pratique, le Conseil avait adopté une démarche tantôt réactive et tantôt proactive, en fonction des intérêts des cinq ministres différents qui ont été en exercice au cours des cinq premières années qui ont suivi la formation du Conseil.

Globalement, l'étude aboutit à la conclusion que les éléments essentiels à l'efficacité d'un organisme consultatif ministériel sont les suivants:

(a) engagement du Ministre à l'égard du concept;

(b) qualités de chef et profondeur de vues du président qui doit pouvoir s'entendre avec le Ministre et les hauts fonctionnaires du Ministère;

(c) composition du conseil, du point de vue de l'équilibre des connaissances et de l'expérience, et aptitude à mettre celles-ci à

profit dans l'intérêt national;

(d) net énoncé du mandat du conseil;

(e) indépendance par rapport à la structure bureaucratique du Ministère.

Les trois premiers points se rapportent à des caractéristiques personnelles et dépendent, par conséquent, de la personnalité des personnes concernées. Les deux derniers points peuvent être institutionalisés au moyen d'instruments officiels (p. ex., des lois).

5.2 Huitième assemblée des Conseils canadiens de l'environnement, 1983

Le rôle des conseils de l'environnement figurait parmi les principaux points à l'ordre du jour de la Huitième assemblée des Conseils canadiens de l'environnement, qui a eu lieu en 1983. Des exposés portant expressément sur ce sujet ont été présentés par le ministre fédéral de l'Environnement de l'époque (l'honorable John Roberts), un consultant (D[r] David Brooks) et un porte-parole du Conseil manitobain de l'environnement (D[r] A.C. Maniar). On compte également un certain nombre d'ateliers portant sur les relations avec le public, avec les ministères de l'État et avec les ministres de l'Environnement.

Encore une fois, on a jugé qu'il pouvait exister deux types de conseils : ceux qui renseignent essentiellement le Ministre et ceux qui renseignent principalement le public. On a assisté, toutefois, à des divergences d'opinions sur la définition des rôles et sur la netteté des distinctions. Certains étaient convaincus qu'il était impossible qu'un seul conseil assume les deux fonctions de façon efficace. D'autres n'y voyaient pas vraiment de conflit d'intérêts étant donné que "les avis sont issus d'une compréhension des préoccupations du public à l'égard de l'environnement et que le public est un allié du Ministre".

En résumé, les débats de cette Huitième assemblée ont permis de définir cinq rôles possibles pour les conseils de l'environnement :

(a) prestation d'avis au Ministre en matière de politique, axés sur les questions et la dynamique à long terme;

(b) travaux portant sur des questions environnementales particulières, notamment celles posées par le Ministre, complétés par des audiences publiques;

(c) instrument mis à la disposition du Ministre pour l'expression de l'opinion publique;

(d) prestation d'avis techniques au Ministre;

(e) présentation des questions au public, notamment par une information suffisamment complète pour assurer la crédibilité du processus décisionnel.

Par ailleurs, pour qu'il n'y ait pas de conflit réel dans le fait de servir à la fois le Ministre et le public, on a jugé qu'il fallait que :

(a) le conseil ne prenne pas la défense du public ou de groupes spéciaux;

(b) le conseil évite de se montrer publiquement en désaccord avec le Ministre;

(c) le conseil conserve la confiance du Ministre.

Il a été convenu que les caractéristiques principales d'un conseil efficace, abstraction faite du regroupement des rôles, étaient les suivantes :

(a) le conseil doit donner des avis indépendants au Ministre - étant libre de le faire et étant jugé autonome par le public;

(b) les recommandations du conseil doivent être objectives sur le plan technique;

(c) le conseil doit faire porter ses travaux sur les questions prioritaires;

(d) le conseil doit être indépendant sur le plan financier (selon un niveau minimum satisfaisant).

5.3 Étude de planification opérationnelle d'Environnement Canada, 1983

Plus tard en 1983, dans le cadre des propositions d'intégration du programme et du budget du CCCE au Budget des dépenses annuel du Ministère, le personnel de la Planification opérationnelle d'Environnement Canada entreprit une enquête auprès de dix conseils consultatifs afin de déterminer la nature de leur financement et de leurs relations avec leurs ministre et sous-ministres. Les conseils examinés étaient notamment les suivants : Conseil consultatif de recherches sur les pêcheries et les océans, Conseil consultatif canadien des forêts, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, Conseil consultatif de la situation de la femme, Conseil des sciences du Canada.

Tous les conseils étudiés ont pu être classés dans l'une des trois catégories suivantes : association avec le Ministère, commission ou société d'État ministérielle. Même si les distinctions ne sont pas toujours bien tranchées, on a jugé que les caractéristiques de ces trois catégories étaient pour l'essentiel les suivantes :

Association avec le Ministère :
(p. ex., Conseil consultatif canadien des forêts)

(a) le conseil doit avoir un statut légal;

(b) les avis sont présentés au Ministre ou au sous-ministre;

(c) les membres sont normalement nommés par le gouverneur en conseil;

(d) le conseil rend compte au sous-ministre concerné de ses activités financières et administratives;

(e) le chef du secrétariat relève du sous-ministre pour les questions administratives et financières, et du président pour les questions de fond;

(f) les plans de travail sont généralement élaborés en collaboration avec le Ministre;

(g) les secrétariats disposent de leur propre budget (125-700 k) et personnel (1-10 A.-P.);

(h) la procédure en matière de finances et de dotation est assujettie aux exigences du Conseil du Trésor.

Commissions:
(p. ex., Conseil consultatif canadien de la situation de la femme)

(a) certaines sont constituées par décret;

(b) elles sont régies par l'annexe "A" de la Loi sur l'administration financière (comme les conseils associés à un ministère);

(c) elles relèvent du Parlement par l'intermédiaire du ministre concerné;

(d) le président jouit des mêmes pouvoirs qu'un sous-ministre;

(e) elles disposent de leur propre budget (2-5 M) et personnel (30-60 A.-P.);

(f) leur orientation est précisée par le ministre, mais elles décident elles-mêmes de leurs principales activités;

(g) leur budget est approuvé par le Parlement;

(h) la procédure en matière de finances et de dotation est assujettie aux exigences du Conseil du Trésor.

Sociétés d'État ministérielles :
(p. ex., Conseil des sciences du Canada)

(a) elles ont un fondement législatif distinct;

(b) elles relèvent du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre;

(c) le président ou le conseil dans son ensemble décide lui-même du programme;

(d) elles sont régies par l'annexe "B" de la Loi sur l'administration financière;

(e) elles disposent de leur propre budget (4-10 M) et personnel (35-200 A.-P.);

(f) elles sont soumises aux règlements du Conseil du Trésor;

(g) elles ne reçoivent qu'une orientation très générale de la part du Ministre.

Le personnel de la planification opérationnelle a recommandé que le CCCE conserve son statut d'organisme associé au ministère, qu'une demande officielle soit présentée au Conseil du Trésor pour l'approbation des ressources nécessaires à la dotation du Secrétariat et qu'on examine plus à fond l'opportunité de donner au CCCE un statut légal.

5.4 Étude du Bureau des conseillers en gestion, 1986

En 1986, le CCCE a demandé au Bureau des conseillers en gestion (BCG) d'effectuer une étude sur le Secrétariat axée sur l'évaluation des besoins du Conseil, l'analyse de l'organisation du Secrétariat et l'examen des responsabilités du personnel du Secrétariat en matière de production de rapports. Même si le rôle du CCCE n'était pas expressément inclu dans l'étude, il a fallu en tenir compte dans l'examen du Secrétariat et de ses fonctions. Dans le cadre de l'étude, le personnel du BCG s'est renseigné sur la structure et le mode de fonctionnement de huit autres conseils consultatifs, dont six classés dans la catégorie des organismes associés à un ministère, un autre associé au gouvernement et un dernier non gouvernemental (groupe de pression).

En ce qui a trait à la question cruciale de la compatibilité du rôle de défenseur d'intérêts particuliers d'un organisme très en vue avec celui de conseiller confidentiel indépendant, les consultants en sont venus à la conclusion que le problème ne se posait pas pour trois des conseils associés à des ministères les plus féconds (le Conseil consultatif national sur le troisième âge, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration et le Conseil national du bien-être social). À vrai dire, les directeurs exécutifs de ces trois conseils ont insisté sur la nécessité que le conseil soit non seulement indépendant, mais qu'il soit également perçu comme indépendant (p. ex., en ne tolérant pas que leur ministre ou le ministère dont il relève apporte des corrections ou des modifications à leurs rapports, en faisant des conseils, des entités distinctes dans tous les annuaires gouvernementaux et en occupant des locaux séparés de ceux du Ministère).

Les trois conseils ont signalé, toutefois, qu'ils jouaient effectivement un rôle d'organisme consultatif donnant des avis confidentiels lorsque le caractère délicat et, éventuellement, embarrassant de la question le justifiait. La confiance du Ministre à l'égard du Conseil à titre d'organisme consultatif était considérée comme primordiale.

Les consultants ont pesé les avantages et les inconvénients (compte tenu de la "réalité" économique et politique de 1986) des diverses options qui s'offraient au CCCE, dont plusieurs variantes de la relation d'association avec le Ministère, deux variantes de la relation d'association avec le gouvernement et une option d'organisme non gouvernemental (groupe de pression). L'option privilégiée était que le CCCE vise à obtenir une plus grande visibilité, indépendance et permanence dans le cadre d'une association avec Environnement Canada. Les consultants ont présenté un certain nombre de suggestions pour permettre de réaliser cet objectif :

(a) décret ou reconnaissance légale du CCCE;

(b) déblocage de ressources suffisantes pour que le Secrétariat puisse appuyer le CCCE;

(c) identification distincte et particulière du CCCE par les moyens suivants :

- inscription distincte dans les annuaires téléphoniques du gouvernement;
- locaux séparés de ceux d'Environnement Canada;
- logo du CCCE sur le papier à en-tête, les rapports, etc.;

(d) élaboration d'un protocole d'entente entre le CCCE et Environnement Canada définissant les relations réciproques ainsi que la nature

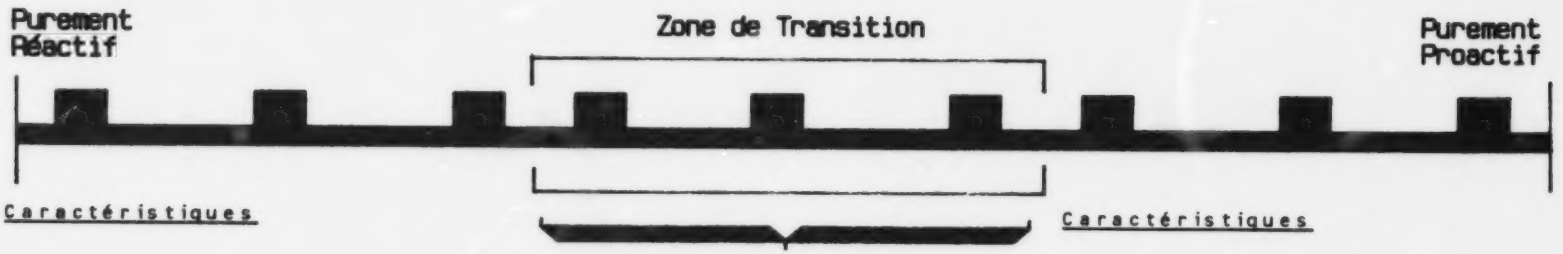
et l'ampleur des services devant être fournis au CCCE par le Ministère.

5.5 Conclusions

L'examen du rôle et du mode de fonctionnement des conseils et des organismes consultatifs gouvernementaux dont il a été question dans les études présentées plus haut montre que les conseils consultatifs peuvent adopter diverses formes, depuis le conseil discret ne faisant que répondre aux demandes d'avis du ministre jusqu'au conseil extrêmement actif et dynamique faisant connaître les questions et les prises de position au public, que celles-ci soient conformes ou non avec la politique existante ou proposée. Au fil des années, le fonctionnement du CCCE a oscillé entre ces deux extrêmes. Il a pu éviter de se montrer publiquement en désaccord avec le Ministre, mais il a pu également attirer l'attention sur certaines grandes questions fondamentales de politique ayant des incidences sur l'environnement. Le Conseil des sciences et le Conseil économique sont plus indépendants et se situent encore plus loin dans l'éventail. Au-delà d'un certain seuil de cet éventail, il est difficile pour un conseil consultatif de préserver la confiance du ministre (même si ce seuil varie de ministre en ministre) et, au-delà de ce seuil, l'efficacité de l'organisme dans son rôle consultatif s'en trouve diminuée (du point de vue du ministre). La figure 1 représente un essai d'illustration de l'éventail, montrant les deux positions extrêmes de chaque côté - soit un conseil purement réactif à une extrémité et un conseil purement proactif à l'autre -, tandis que le CCCE penche du côté de la réaction.

Les tendances qui se dégagent de ces études, encore renforcées par l'évolution de l'attitude du public ainsi que par les activités et la composition des membres du CCCE, ont incité le Bureau des conseillers en gestion à conclure qu'il est de plus en plus acceptable qu'un conseil consultatif ministériel joue un rôle beaucoup plus étendu que celui envisagé pour le CCCE au moment de sa création. L'objectif primordial du conseil devrait toujours demeurer celui de conserver la confiance du ministre en évitant de se montrer publiquement en désaccord avec lui. Cet objectif a pour corollaire que le conseil doit éviter de défendre les intérêts d'un groupe particulier, ainsi que d'épouser les causes du public et de l'environnement lorsque celles-ci sont contraires à la politique du gouvernement.

En revanche, ce ne sont pas tous les conseils qui sont établis avant tout à titre de conseils consultatifs ministériels. Ceux qui ne le sont pas peuvent jouer, et le font effectivement, un rôle plus dynamique à la défense de prises de position à l'égard de diverses questions, que ces prises de positions soient compatibles ou non avec la politique gouvernementale de l'heure. Pour l'instant, il n'existe pas au Canada de conseil de l'environnement qui exerce ce mandat ou dont la vocation se limite à la protection de l'environnement à l'échelle nationale.



Caractéristiques

Extrêmement discret aux yeux du public
Lié aux orientations et aux priorités ministérielles
Réponse aux demandes d'avis du ministre
Promotion des questions conformes à la politique gouvernementale et compatibles avec elle
Audiences publiques exclues
Grande confiance de la part du ministre
Piètre confiance de la part du public

Partie de l'éventail où le niveau de confiance du ministre et du public est en transition tout dépend du domaine, de la personnalité du ministre et du conseil, de l'attitude du public et de la fréquence de réapparition des problèmes qui sont traités à l'intérieur ou à lextérieur de cette partie de l'éventail.

Caractéristiques

Bien en vue aux yeux du public
Totalement indépendant des directives ou des priorités gouvernementales
Établissement de son propre programme
Promotion des questions indépendamment de la politique gouvernementale
Audiences publiques obligatoires
Grande confiance de la part du public
Faible confiance de la part du ministre

Remarques: Les extrémes de l'éventail sont d'ordre théorique : leur manifestation à l'état pur est peu probable. Néanmoins, la description de ces extrémes permet de mieux préciser les différents objectifs.

A titre de conseil consultatif ministériel, le fonctionnement du CCCE s'est situé quelque peu à gauche de la zone de transition même si, à l'occasion et pour certains sujets, il est entré dans cette zone. Pour chaque ministre, il existe un seuil à l'intérieur de la zone au-delà duquel le ministre commence à perdre confiance dans le conseil, qui de ce fait devient moins efficace à titre dbrganisme consultatif ministériel.

En revanche, le conseil peut alors se mériter la confiance du public et, par conséquent, devenir plus efficace pour faire connaitre les questions environnementales au public.

6. Autres processus et mécanismes de présentation d'avis au Ministre et au public sur les questions de l'environnement

6.1 La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)

Les dispositions de la Loi sur les contaminants de l'environnement, de la Loi sur les ressources en eau du Canada, de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et de la Loi sur le ministère de l'Environnement ont été regroupées dans cette loi de 1988, qui met l'accent sur une nouvelle stratégie de réglementation de tous les aspects du cycle de vie des substances chimiques toxiques. Elle prévoit de vastes consultations auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'élaboration des lignes directrices et des normes ainsi que la mise en place de procédures d'application et d'observation. La Loi oblige également le Ministre à présenter des rapports sur l'état de l'environnement.

La Loi souligne le droit de tous les Canadiens à un environnement propre et sain. Les citoyens, à titre individuel, ont le droit de :

(a) demander le réexamen des règlements d'application de la Loi;

(b) proposer qu'une substance toxique soit portée sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire à des fins d'évaluation;

(c) demander une enquête sur une infraction présumée à la Loi;

(d) demander une injonction en cas de préjudice présumé causé par une infraction à la Loi.

L'adoption de procédures de consultation plus étendues et plus ouvertes ne suffit pas, en soi, à abolir le besoin ou l'utilité de l'examen des mêmes questions par un conseil consultatif ministériel, mais les priorités du programme de travail peuvent s'en trouver modifiées. En réalité, ces procédures peuvent inciter le Ministre à recourir encore davantage aux avis du conseil. En raison des diverses préoccupations que les produits chimiques toxiques suscitent dans le grand public, (depuis leur production jusqu'à leur élimination finale), bon nombre de sujets se prêtent à une étude en profondeur effectuée par un conseil de l'environnement indépendant.

6.2 Création du Conseil consultatif sur l'état de l'environnement

Plusieurs des rapports des observateurs de l'extérieur dont il est question dans la section 3 insistaient sur l'importance de la collecte et de la présentation de données sous forme d'évaluations de l'état de l'environnement. Ces rapports ont tous paru avant la publication conjointe en 1986 par Environnement Canada et Statistique Canada du Rapport sur l'état de l'environnement du Canada. Ce premier rapport national complet sur l'état de l'environnement du Canada innovait par la présentation de nouvelles caractéristiques, dont la structuration des données dans le cadre des écosystèmes et l'organisation du rapport en fonction d'un modèle agression-réaction, sans pour autant négliger les analyses traditionnelles par secteur de ressources (agricoles, forestières, aquatiques et fauniques). L'établissement du rapport a exigé de vastes consultations tant auprès des divers paliers de pouvoirs publics qu'auprès d'autres organismes et institutions. Les auteurs, qui disposaient d'une marge de manoeuvre relativement étendue pour examiner la situation globale et pour présenter un rapport aussi objectif que possible sur l'état général et les tendances de la qualité de l'environnement n'ont toutefois pas présenté de recommandations particulières.

Le rapport ne visait pas à servir de fondement à l'élaboration de la politique, mais plutôt à favoriser les débats sur la politique et sur l'éducation du public. Il s'appuyait sur des données existantes, dont on reconnaissait les limites sur le plan de la compatibilité, de la représentativité et de l'actualité,

mais on espérait pouvoir résoudre ces problèmes dans les rapports suivants. Les conclusions du rapport, de même que les dispositions de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement par la Chambre des communes (1988) qui, entre autres, ordonnent la publication de rapports sur l'état de l'environnement, doivent désormais entrer en ligne de compte pour toute proposition de création d'un conseil consultatif spécial sur l'état de l'environnement.

Cette idée de création d'un organisme indépendant chargé de la "coordination" de la collecte et de la structuration des données à l'échelle nationale mérite d'être examinée avec soin. Certaines données "environnementales", comme celles se rapportant aux richesses naturelles, peuvent être du même ordre que celles produites et utilisées traditionellement dans le cadre d'études bien établies et soigneusement planifiées de Statistique Canada ou d'autres ministères sectoriels. Les autres données "environnementales", toutefois, sont davantage des données de monitorage de l'environnement - mesure de contaminants particuliers dans divers milieux (air, eau, sol, aliments, êtres humains). Ces données sont réunies par divers organismes pour toutes sortes de raisons (conformité, évaluation des conditions ambiantes, recherche fondamentale sur le terrain en vue de mettre en évidence les relations de cause à effet). Le choix de l'emplacement pour le prélèvement des échantillons, la fréquence des échantillonnages et les techniques d'analyse sont tous fonction du programme de monitorage particulier et des possibilités offertes par les laboratoires. La nature des données nécessaires à l'établissement d'un rapport national sur l'état de l'environnement est très différente de celle des données destinées, par exemple, à vérifier si l'industrie se conforme aux exigences réglementaires auxquelles elle est assujettie.

Si l'on interprète la "coordination" comme englobant les détails particuliers du processus de collecte de données, on ne peut guère s'attendre à ce que les organismes gouvernementaux particuliers soient disposés à accepter des directives de la part d'un organisme indépendant de l'extérieur sur la façon de répartir leurs ressources de collecte de données, surtout si les résultats visés ne correspondent pas à leurs propres besoins. En revanche, si la "coordination" se limite à l'élaboration en collaboration d'une base de données nationale destinée à stocker et à rendre facilement accessibles les données sur l'environnement, l'entreprise est réalisable en théorie malgré son caractère colossal et les chevauchements inévitables avec les systèmes de données existants (p. ex., ceux de Statistique Canada, d'Environnement Canada et de bien d'autres). Ni l'une ni l'autre de ces interprétations ne tient compte de la nécessité d'effectuer des études de contrôle de la qualité et de comparaison pour faire en sorte que les données connexes réunies par les divers organismes soient vraiment compatibles.

L'organisme de collecte de données et de production de rapports envisagé ici ne saurait, toutefois, se substituer à un conseil ministériel ou indépendant de l'environnement, dont il pourrait cependant être un complément extrêmement précieux et pour un et pour l'autre.

6.3 Groupe de travail national du CCMRE sur l'environnement et l'économie

Ce Groupe de travail a vu le jour en 1986 après la visite au Canada de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland). Le rapport du Groupe de travail (1987) était en faveur de l'élaboration de stratégies de conservation comme fondement d'un développement économique non préjudiciable à l'environnement et proposait un certain nombre d'activités ou de mécanismes susceptibles de favoriser la réalisation de cet objectif. Le rapport proposait également la formation, aux paliers national, provincial et territorial, de tables rondes sur l'environnement et l'économie auxquelles participeraient des représentants du gouvernement, de l'industrie, des organismes environnementaux, des syndicats, du milieu universitaire et des Autochtones. Ces tables rondes devaient constituer des enceintes permettant de discuter en toute liberté de questions intéressant les rapports entre l'environnement et l'économie, de présenter des recommandations directement aux premiers

ministres des gouvernements respectifs et de publier des rapports sur leurs conclusions directement à l'intention du public.

En octobre 1988, le gouvernement fédéral de même que sept provinces et territoires avaient déjà commencé à établir des tables rondes et à préparer les réunions initiales. Si elles connaissent du succès, ces tables rondes exerceront nécessairement une influence sur la nature et les priorités des travaux entrepris par le conseil consultatif de l'environnement, qu'il soit ministériel ou indépendant, notamment en matière de politique générale. La Table ronde nationale pourrait aider le conseil consultatif ministériel fédéral à devenir plus efficace ainsi qu'à appuyer et à influencer ceux qui prennent les décisions au plus haut niveau, dont les ministres de l'économie et le premier ministre, grâce à des études destinées au ministre de l'Environnement, à titre de membre de la Table ronde nationale.

6.4 Confluence énergétique

En avril 1987, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources constituait un comité consultatif chargé d'entreprendre de vastes consultations publiques dans le cadre d'un examen global des problèmes énergétiques du Canada. Le rapport intitulé "Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI[e] siècle", a été publié en 1988. Il recommandait les grandes lignes d'une politique énergétique fondée sur sept principes liés aux points suivants : énergie et développement, sécurité énergétique, énergie et environnement, énergie et marchés, énergie et régime fiscal, rendement énergétique, énergie et technologie.

Le principe recommandé pour le secteur de l'énergie et de l'environnement était le suivant : "les objectifs environnementaux doivent se voir accorder la même importance que les autres objectifs économiques et sociaux dans la planification, la mise en valeur et l'utilisation de l'énergie". On insistait également pour que les préoccupations relatives à l'environnement demeurent une dimension toujours présente dans les projets énergétiques et que les gouvernements assurent la participation des principaux intéressés à l'examen de la planification énergétique du point de vue de l'environnement. Le Comité consultatif s'est dit d'avis que le concept de développement économique durable était un aspect primordial de la politique énergétique. Il était en faveur également de la proposition du Groupe de travail national relative aux tables rondes.

La Confluence énergétique est peut-être un premier pas vers des examens publics du même ordre dans d'autres secteurs de la politique. Le caractère ouvert et interactif de ces consultations pourrait permettre à un conseil consultatif ministériel ou à un conseil de l'environnement indépendant de présenter ses points de vue plus directement à d'autres ministres, en plus du ministre de l'Environnement.

6.5 Propositions de réforme du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a été adopté le 1[er] avril 1974 sous les auspices du ministre de l'Environnement. La politique visait à faire en sorte que les ministères et organismes tiennent compte de la dimension de l'environnement à toutes les étapes de la planification et de la mise en oeuvre des projets, des programmes et des activités pour lesquels des fonds fédéraux étaient demandés ou des biens-fonds fédéraux étaient en jeu.

Après quelques années d'expérience, le Processus a été modifié en 1977. En 1984 on a publié un *Décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Le Ministre a obtenu l'accord du Cabinet en 1987 concernant la nécessité d'améliorer le processus et fut autorisé à entreprendre de vastes consultations, pour ensuite saisir le Cabinet de propositions spécifiques. Le processus de consultation s'est déroulé en mars 1988 et, au moment de la rédaction du présent rapport, les travaux allaient bon train pour l'élaboration de propositions bien précises de réforme. Parmi les propositions présentées, signalons les suivantes :

(a) nécessité d'un fondement législatif particulier pour le processus;

(b) nécessité de la participation du public aux premières étapes du processus et droit d'en appeler des décisions ou de demander une étude plus approfondie;

(c) nécessité d'une application plus uniforme par tous les ministères et organismes de l'État;

(d) nécessité de pouvoirs accrus pour le ministre de l'Environnement;

(e) nécessité de "vérifications" destinées à faire en sorte que le Processus soit appliqué correctement;

(f) nécessité de procédures permettant de traiter les propositions de politique générale aussi bien que les projets individuels;

(g) nécessité d'harmoniser les processus dans les dossiers intéressant plusieurs gouvernements.

En octobre 1988, le ministre de l'Environnement annonçait l'intention du gouvernement d'officialiser par une loi et de renforcer le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement afin de mieux intégrer la prise de décisions environnementales et économiques. Dans le communiqué, il était signalé que le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) serait chargé de déterminer s'il convient de procéder à un examen public de l'évaluation environnementale, devenu obligatoire pour toutes les activités relevant de la compétence des institutions fédérales. Les parties intéressées jouissent désormais d'un droit d'appel de la décision du BFEEE auprès du ministre de l'Environnement. Des fonds limités sont également prévus pour aider les intervenants à participer aux examens publics et les commissions d'évaluation environnementale seront investies d'un pouvoir d'assignation à témoigner à l'occasion des examens publics. On peut avoir recours à des médiateurs pour régler les différends touchant l'environnement et les projets d'aide entrepris à l'étranger seront assujettis à l'évaluation environnementale. L'annonce ne mentionnait pas de formalités de vérification comme telles.

Ces nouvelles dispositions pourraient certainement avoir une incidence sur le rôle du conseil de l'environnement envisagé, notamment à l'égard des points suivants :

(a) Une plus grande participation du public au PEEE (et aux processus provinciaux du même ordre) pourrait rendre moins nécessaire aux yeux du public la présence d'un conseil de l'environnement indépendant.

(b) L'adoption d'une formule de "vérification" intégrée dans le cadre du PEEE pourrait avoir pour effet de supprimer la nécessité de conserver les dispositions relatives aux "avis sur l'efficacité" d'Environnement Canada que comprend la définition du rôle du conseil consultatif ministériel de 1981, mais qui ne figure pas dans la version de 1984 (voir les annexes 4 et 5).

(c) L'acceptation et l'adoption de procédures destinées expressément à traiter les propositions de politique générale (un peu de la même manière que le propose le Groupe de travail du CCMRE pour les "tables rondes") devraient entrer en ligne de compte dans l'établissement des programmes de travail du conseil, qu'il s'agisse d'un conseil consultatif ministériel ou d'un conseil de l'environnement indépendant.

6.6 Essor des groupes de réflexion

Au cours des vingt dernières années, on a assisté à une expansion considérable du secteur des services de consultation privés et parapublics au Canada. Au départ, les grands organismes mettaient l'accent sur les questions économiques, ainsi que sur l'organisation et la gestion des entreprises et du gouvernement, afin d'améliorer l'efficacité de l'exploitation. Mais à mesure que le mouvement écologique et que l'intervention de l'État prenaient de l'ampleur dans ce domaine, les services de consultation en matière d'environnement se sont multipliés, tandis que les

universités mettaient sur pied des programmes et des facultés de sciences de l'environnement. Petit à petit, on en est venu à prendre conscience que les organismes non gouvernementaux avaient leur place dans la réflexion sur les grandes questions environnementales, y compris l'élaboration de la politique. Certains de ces organismes sont demeurés entièrement autonomes tandis que d'autres ont maintenu des relations quasi publiques en raison d'un financement partiel par le gouvernement ou du partage de personnel avec lui.

Il existe maintenant plusieurs organismes qui entreprennent ou qui sont prêts à entreprendre des études environnementales liées à l'élaboration de la politique. C'est ainsi, par exemple, que l'Institut de recherches politiques a mis en place un programme de développement durable par suite de la publication du rapport de la Commission Brundtland, "Notre avenir à tous". La Rawson Academy of Aquatic Science, qui a adopté une méthode d'étude des systèmes aquatiques englobant les questions scientifiques, sociales, techniques, juridiques et administratives, nous en offre un autre exemple. À cet égard, l'Association canadienne du droit de l'environnement et le Westwater Institute sont également dignes de mention.

On compte une variété d'instituts universitaires, d'un bout à l'autre du pays, qui s'intéressent à l'environnement. Bon nombre d'entre eux entreprennent des études spéciales à contrat, en plus de mettre sur pied des cours de formation coordonnés et multidisciplinaires dans le domaine de l'environnement. On peut citer comme exemples les groupes universitaires suivants : la School for Resource and Environmental Studies de l'université Dalhousie, l'Institute for Environmental Studies de l'université de Toronto, la Faculty of Environmental Studies de l'université York, la Faculty of Environmental Studies de l'université Waterloo, la Faculty of Environmental Design et la School of Resources Law de l'université de Calgary.

Cette mine de spécialistes et d'experts-conseils représente un atout pour le conseil envisagé, que ce soit un conseil consultatif ministériel ou un conseil de l'environnement indépendant, tant par les points de vue qu'ils ont publiés sur les questions de l'environnement qu'à titre de personnes ressources auxquelles on peut faire appel pour l'exécution d'études spécifiques en rapport avec leurs connaissances et leur expérience. À noter, toutefois, que si ces experts-conseils ne sont pas membres officiellement d'un conseil consultatif ministériel, ils ne peuvent entretenir des relations personnelles et confidentielles très étroites avec le ministre de l'Environnement et ne sont pas en mesure, par conséquent, de répondre aux besoins particuliers du Ministre.

6.7 Commissaire parlementaire à l'environnement de type néo-zélandais

La Loi néo-zélandaise sur l'environnement, adoptée en 1986 et en vigueur depuis le 1er janvier 1987, a créé la fonction de commissaire parlementaire à l'environnement - fonction tenant à la fois de celle de défenseur des citoyens et de vérificateur général. Le commissaire présente des avis indépendants au Parlement sur la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement. Ses attributions sont notamment les suivantes :

(a) répondre aux demandes de la Chambre des représentants;

(b) faire enquête sur l'efficacité de la planification et de la gestion des pouvoirs publics;

(c) faire enquête sur toute question susceptible de nuire à l'environnement;

(d) stimuler la production et assurer la diffusion d'informations sur l'environnement.

Le pouvoir de faire enquête, à l'abri de toute influence bureaucratique, et le lien hiérarchique direct avec le Parlement sont des éléments semblables à ceux qui caractérisent le Commissaire aux langues officielles du Canada.

Il a été suggéré au cours des consultations sur la réforme du PEEE que le Canada adopte la formule du Commissaire parlementaire à l'environnement

de type néo-zélandais. En raison des différences qui existent entre le Canada et la Nouvelle-Zélande sur le plan de la population, de la grandeur du pays, des pouvoirs constitutionnels et de la structure institutionnelle, cette solution n'apparaît pas pratique dans l'immédiat mais, même si elle devait être adoptée, elle ne supprimerait nullement la nécessité de disposer d'un conseil consultatif de l'environnement apte à fournir des avis personnels et confidentiels au ministre de l'Environnement. La présence d'un commissaire, toutefois, aurait une incidence sur la nécessité ou le rôle d'un conseil de l'environnement indépendant.

6.8 Organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG)

Il s'est formé des organismes environnementaux non gouvernementaux pour répondre à toutes sortes de besoins. Certains d'entre eux existent déjà depuis de nombreuses années, tandis que d'autres viennent tout juste de voir le jour au gré des grands dossiers de l'heure (p. ex., la Canadian Coalition on Acid Rain). Certains oeuvrent dans des domaines généraux de la nature et de la conservation, alors que d'autres ont une raison d'être plus particulière (p. ex., le Regroupement pour la surveillance du nucléaire). Les uns sont d'envergure nationale ou internationale, les autres sont axés nettement sur des préoccupations locales ou régionales.

Voici quelques exemples du large éventail d'OENG du double point de vue de la nature et de la portée : Amis de la Terre, Pollution Probe, Société pour vaincre la pollution, Canadian Arctic Resources Committee, Enquête énergétique, Ecology Action Centre, Institut national pour la survivance, Saskatoon Environmental Society, Association canadienne du droit de l'environnement, Fédération canadienne de la nature, Fédération canadienne de la faune, Fonds mondial pour la nature, Club Sierra, Natural History Society de l'Île-du-Prince-Édouard, Federation of B.C. Naturalists et diverses associations de protection du poisson et du gibier.

Il existe plus de 1 000 regroupements de personnes dévouées et engagées de ce genre au Canada, et ils sont tous prêts à faire pression sur les gouvernements pour que ceux-ci prennent des mesures particulières et fassent connaître leurs préoccupations au public, surtout lorsque leur domaine d'intérêt est en jeu.

Le gouvernement se doit d'équilibrer les demandes concurrentes des divers groupes d'intérêt pour le bien de la société dans son ensemble. À cette fin, le ministre de l'Environnement devra toujours disposer de sources facilement accessibles d'avis indépendants et informés, comme ceux que peut fournir un conseil consultatif ministériel bien équilibré et compétent sur le plan scientifique. Par la même occasion, un conseil de l'environnement indépendant pourrait répondre aux besoins des OENG et du public en général en leur fournissant des avis objectifs et des analyses détaillées sur les problèmes environnementaux en cause, sans être liés par des facteurs de politique ou de compétence.

6.9 Préoccupations internationales et globales en matière d'environnement

Si bien des questions environnementales exigent la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux, d'autres encore ne peuvent être réglées que par des interventions internationales, voire mondiales. Certains problèmes transfrontaliers, comme les précipitations acides, sont devenus une priorité dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Le réchauffement de la terre et les changements climatiques induits par "l'effet de serre", de même que l'amenuisement de la couche d'ozone, ont accaparé l'attention des organismes internationaux et sont devenus les grands thèmes de conférences internationales. La conservation de la faune et des espèces menacées d'extinction, ainsi que la protection des espèces migratrices, ont fait l'objet de conventions internationales. Les zones humides, les réserves écologiques et les sites du patrimoine ont également donné lieu à des examens et à des conventions à l'échelle internationale.

Le transport transfrontalier de substances et de déchets toxiques suscite actuellement beaucoup d'attention dans les milieux internationaux, au même titre que le développement durable et les liens qu'entretient l'environnement avec l'économie.

Le Canada s'est montré un chef de file pour les pays et les organismes internationaux intéressés par ces questions. Il a joué un rôle majeur à la Conférence des Nations unies sur l'environnement, qui a eu lieu à Stockholm en 1972, et n'a jamais cessé d'oeuvrer depuis au sein du Programme des Nations unies pour l'environnement. Il participe également aux programmes environnementaux de l'OCDE, de l'OTAN, de la Commission économique pour l'Europe, de l'UNESCO, ainsi qu'aux activités environnementales de l'OMM, de l'OMS, de la ONUAA, de l'AIEA, de l'UICN et de bien d'autres organes internationaux. Depuis qu'ils ont conclu le Traité des eaux limitrophes en 1909, le Canada et les États-Unis se sont régulièrement rencontrés pour discuter de questions environnementales par le truchement de la Commission mixte internationale. Le Canada est enfin signataire de nombreux traités et conventions bilatéraux et internationaux axés sur l'environnement.

Le public prend de plus en plus conscience de l'importance de ces questions internationales et globales de l'environnement, et la réputation du Canada ne cesse de s'améliorer grâce à sa participation récente à des activités comme l'élaboration du protocole de 1987 pour la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, la mise au point d'un plan de création d'une entreprise en collaboration fédérale-provinciale-privée dans le cadre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, la tenue au Canada d'une conférence internationale sur les changements climatiques ainsi que la réunion des États signataires de la Convention sur les terres humides d'importance internationale.

Le ministre de l'Environnement s'est fait le porte-parole du Canada à l'occasion de l'examen de 1987 par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) du rapport de la Commission Brundtland "Notre avenir à tous" et le Canada, appuyé par la Suède, cherche à obtenir l'appui de l'AGNU en vue d'une conférence que tiendraient les Nations unies en 1992 sur le développement durable, à l'occasion de laquelle on pourrait également évaluer l'état de l'environnement mondial vingt ans après la Conférence de Stockholm. En 1988, le ministre de l'Environnement s'est mérité le titre de Hoyt Fellow and Graves Lecturer de l'université Yale et a été également le premier membre d'un gouvernement étranger à obtenir le prix Edgar Wayburn du club Sierra des États-Unis, décerné pour récompenser un travail exceptionnel dans le domaine de l'environnement par un chef politique.

Dans les années qui ont suivi la Conférence de Stockholm, on a mis en place des structures interministérielles pour élaborer une orientation générale et pour coordonner les points de vue fédéraux du Canada dans le domaine de l'environnement aux fins des réunions des organismes internationaux. Il semble, toutefois, en partie à cause de mesures de restrictions économiques (question de priorités), en partie à cause de la lenteur des progrès réalisés vers une action collective internationale et en partie également à cause des changements de personnel, que l'enthousiasme à l'égard de ces structures interministérielles ait quelque peu décliné, du moins si l'on en juge par le fait que la politique soit surtout orientée maintenant vers les problèmes particuliers qui se présentent et fondée davantage sur des consultations sélectives spéciales en rapport avec les problèmes examinés.

Comme, récemment, on considère de plus en plus les questions de l'environnement dans l'optique du développement durable, et en reconnaissance des responsabilités provinciales ainsi que des autres intérêts en matière de gestion des ressources, on a élargi le processus de consultation de façon à permettre la participation non seulement du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, mais également d'autres groupes du secteur privé susceptibles d'être intéressés.

L'importance de ces questions, particulièrement à long terme, est suffisante pour justifier un réexamen périodique indépendant de la politique

globale du Canada sur les enjeux internationaux et globaux de l'environnement. Ce réexamen pourrait être confié soit à un conseil consultatif ministériel ou à un conseil indépendant, ou encore aux deux.

6.10 Résumé

Ce bref aperçu des processus complémentaires pour la présentation d'avis au Ministre et au public sur les questions de l'environnement témoigne d'une prise de conscience de la nécessité d'une plus grande participation du public aux décisions en matière d'environnement, ainsi que d'intégration de la dimension environnementale à l'élaboration de la politique économique et sociale, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Si la mise en oeuvre des diverses propositions porte fruit, comme la participation du public à la prise de décision relative aux produits chimiques toxiques, la création de tables rondes pour conseiller les gouvernements sur les relations entre l'environnement et l'économie, l'intégration de la dimension environnementale dans l'élaboration de la politique énergétique et l'adoption de procédures généralisées de vérification destinées à faire en sorte que les décisions ne soient prises qu'après une évaluation environnementale, la nature et la priorité des travaux susceptibles d'être entrepris par les conseils de l'environnement s'en trouveront forcément modifiés. Dans ce contexte, ainsi que dans celui décrit plus haut, il importeraencore davantage que le Ministre puisse facilement bénéficier d'avis confidentiels et objectifs afin d'être en mesure de proposer une politique cohérente et d'équilibrer les intérêts concurrentiels. La société, pour sa part, devra aussi pouvoir compter sur une évaluation indépendante des grandes tendances et préoccupations relatives à l'environnement, et non uniquement des problèmes découlant de programmes d'action particuliers.

7. Évaluation globale et conclusions

Comme on a pu le voir à la section 5 du présent rapport, les diverses études et les divers examens de la structure, des relations et des fonctions des conseils fédéraux et des organismes consultatifs effectués entre 1978 et 1986 témoignent d'une évolution considérable vers une plus grande ouverture de ces organismes et une plus grande sensibilisation du public à leurs activités. Il semble bien qu'un certain nombre de conseils consultatifs ministériels, qui en ont pris la peine et qui ont fait preuve de jugement, aient réussi à porter des questions importantes à l'attention du public, tout en assumant leur responsabilité de fournir au Ministre des avis confidentiels sur les questions "délicates", même si leurs points de vue n'étaient pas nécessairement conformes avec la politique ou les propositions du gouvernement. Par ailleurs, certains conseils ont été constitués expressément pour fournir une analyse indépendante des questions et des problèmes, ainsi que pour en favoriser la compréhension auprès du grand public, sans être entravés par la politique gouvernementale existante ou proposée. Le Conseil des sciences et le Conseil économique en sont des exemples. À l'heure actuelle, il n'existe pas de conseil indépendant dont le mandat soit d'examiner les questions environnementales.

Comme on l'a vu à la section 6, il existe ou il a été proposé un certain nombre d'autres processus et mécanismes pour conseiller le gouvernement et le public en matière d'environnement. Certains d'entre eux n'ont été mis en place que très récemment et il n'est pas déraisonnable de croire que leur évolution ainsi que la prise de nouvelles mesures auront une incidence sur la définition du rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement. Par exemple, la façon dont la Loi canadienne sur la protection de l'environnement sera appliquée, du point de vue notamment de la participation du public au processus décisionnel en matière de substances chimiques toxiques ou de celui des rapports sur l'état de l'environnement, aura des répercussions sur les activités du Conseil.

La création de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et la réforme du Processus fédéral d'examen et d'évaluation en matière d'environnement exerceront aussi une influence sur la nature des travaux du Conseil et sur le rôle qu'il doit jouer à l'égard de la sensibilisation du public.

Dans la meilleure des hypothèses, où le ministre de l'Environnement et le gouvernement s'engageraient à mettre en place un programme vigoureux et ouvert de protection et d'amélioration de l'environnement (au profit des générations actuelles et futures), il n'existerait pas de différence appréciable dans la nature des travaux entrepris soit par un conseil consultatif ministériel étendu, soit par un conseil de l'environnement indépendant.

Dans la réalité, toutefois, les deux types de conseil présentent des avantages qui leur sont propres. La caractéristique importante particulière à un conseil indépendant a trait à sa liberté de décider de ses propres programmes et priorités, ainsi qu'à se porter sans entrave à la défense de l'environnement au nom du public. La caractéristique tout aussi importante qui distingue un conseil consultatif ministériel est qu'il permet au ministre de l'Environnement d'avoir accès directement aux avis qu'il prodigue et qu'il exerce une influence plus importante au sein du système gouvernemental.

En conclusion, un conseil consultatif ministériel composé de personnes d'expérience, engagées et sensibles aux besoins, pourrait offrir au ministre de l'Environnement une enceinte où il pourrait discuter de façon détendue et franche de questions préoccupantes, en étant assuré de la discrétion et du soutien du conseil. Ce sont là des avantages non négligeables dont pourraient bénéficier le ministre, les membres du Conseil et, au bout du compte, la population canadienne. Il n'en demeure pas moins opportun de continuer à étudier et même à promouvoir la création possible d'un conseil de l'environnement indépendant.

Annexe 1 :
Liste partielle des documents examinés dans la présente étude

(1) P.S. Ross and Partners, août 1978. Rapport à l'intention d'Emploi et Immigration Canada sur l'étude de dix conseils et organismes consultatifs du gouvernement fédéral.

(2) Roots, E.F., juillet 1979. Mémoire au sous-ministre d'Environnement Canada, accompagné de documents concernant l'établissement d'un conseil consultatif de l'environnement.

(3) Chant, D.A., octobre 1981. Lettre du ministre de l'Environnement accompagnant une définition du rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement.

(4) McConnell, M., mars 1983. Lettre à M. Tom Beck, président du CCCE, accompagnant un document de travail sur le rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement.

(5) Conseil consultatif canadien de l'environnement, 1983. Rapport de la Huitième assemblée des Conseils de l'environnement du Canada, comprenant une section sur le rôle des Conseils de l'environnement.

(6) Clark, K.H., décembre 1983. Mémoire au sous-ministre adjoint (Planification) d'Environnement Canada, accompagnant un rapport d'enquête sur les Conseils consultatifs.

(7) Conseil consultatif canadien de l'environnement, 1984, mandat.

(8) Mactaggart, Terry et Shephard, Ken, août 1985. Lettre à M. A.J. McIntyre, Environnement Canada, au sujet de la consultation sur l'environnement, l'emploi et l'économie, ratifiée par le Niagara Institute et Environnement Canada, accompagnant l'énoncé du mandat du Groupe de travail 3.

(9) McConnell, M., septembre 1985. Mémoire à M. Tom Beck, président du CCCE, accompagné d'annexes sur le rôle et les fonctions des organismes consultatifs.

(10) Desfossés, A.F., chef d'équipe, février 1986. Examen de la Stratégie en matière de qualité de l'environnement.

(11) Beck, Tom, septembre 1986. Lettre au ministre de l'Environnement concernant le rôle du CCCE.

(12) Bureau des conseillers en gestion, octobre 1986. Examen final du Secrétariat, Conseil consultatif canadien de l'environnement.

(13) Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, décembre 1986. Loi sur l'environnement de 1986 (prévoyant notamment la création de la charge de Commissaire parlementaire à l'environnement).

(14) Comité consultatif de Confluence énergétique, 1988. Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI[e] siècle.

En plus des documents mentionnés ci-dessus, plusieurs autres textes (dont certains non datés ou anonymes), de même que des extraits d'autres rapports, ont été utiles comme données de base pour la présente étude.

RÉSUMÉ CHIFFRÉ DES CARACTÉRISTIQUES DU TRAVAIL ACCOMPLI PAR LE CCCE 1983-1984 a 1987-1988

Exercice	Nombre de travaux	Forme principale des travaux	Origine de l'étude			Travail effectué par		Nature de l'étude			Commentaires
			Ministre	Conseil	Autre	Conseil ou Secrétariat	Consultant de l'extérieur	Technique ou politique	Régionale ou nationale	Court terme ou long terme	
83-84	6	Lettre au Min.	1	4	1	6		6P	1R, 5N	1CT, 5LT	
	5	Rapport publié		4	1	4	1	3P, 2T/P	5N	5LT	
84-85	12	Lettre au Min.	1	9	2	12		1IP, 1T/P	1IN, 1R	2CT, 10LT	
	2	Rapport publié		2		2		1P, 1T/P	2N	2LT	
85-86	2	Exposé oral	1	1		2		1P	1N	1LT	OCDE, analyse a l'intention des min. de l'env. partiellement achevé
	10	Lettre au Min.	2	5	3	10		6P, 1T, 3T/P	9N, 1R	2CT, 10LT	
	3	Rapport publié	1	2		2	1	2P, 1T/P	3N	3CT	
86-87	6	Lettre au Min.	1	3	2	6		6P	6N	6LT	
	1	Rapport publié	1				1	1T/P	1N	1CT	
87-88											
	1	Exposé oral			1		1	1P	1N	1LT	
	1	Lettre au Min.			1	1		1P	1N	1LT	
	3	Rapport publié	2	1			3	2P, 1T	3N	1CT, 2LT	

Annexe 3 :
Conseil consultatif canadien de l'environnement
Liste des publications

Rapports

(1) Mécanisme des évaluations environnementales pour le Canada, février 1974 (épuisé).

(2) L'éthique de l'environnement - son élaboration et ses implications. Par Norman H. Morse, janvier 1975 (épuisé).

(3) Harmonie et désordre dans l'environnement canadien. Par Pierre Dansereau, 1980 (épuisé).

(4) Towards an Environmental Ethic. Par D.A. Chant, mars 1977 (épuisé).

(5) Aspects écologiques du développement de l'environnement nucléaire au Canada. Par H.E. Duckworth, H.W. Duckworth, Arthur Porter et J.S. Rogers, 1977.

(6) Rapport de la deuxième rencontre des Conseils consultatifs de l'environnement, mai 1977. Fort San, Saskatchewan. (Produit en collaboration avec le Conseil consultatif de l'environnement de la Saskatchewan, mars 1978).

(7) La gestion des ressources des zones d'estuaires au Canada. Par Irving K. Fox et J.P. Nowland, mars 1978.

(8) Compte rendu des première et deuxième réunions des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement, mai 1978.

(9) Écotoxicité : Responsabilités et possibilités. Par Ross H. Hall et Donald A. Chant, août 1979.

(10) Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement, 26-27 mai 1980, publié en 1981.

(11) Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada. Par Ross H. Hall, juillet 1981.

(12) Problèmes de conservation de la faune dans le Nord canadien. Par Ian McTaggart-Cowan, octobre 1981.

(13) Les problèmes de gestion des eaux au Tiers Monde : Des leçons pour le Canada. Par Peter F.M. McLoughlin, mars 1983.

(14) Mandat, mars 1984.

(15) Rapport de la huitième réunion des Conseils de l'environnement du Canada, mai 1984.

(16) Quelques documents issus des assemblées des Conseils de l'environnement du Canada 1975-1980, mars 1985.

(17) Maintien de la productivité des terres agricoles : Options et tendances actuelles. Par C.F. Bentley et L.A. Leskiw, mars 1985.

(18) Étude des liens entre l'environnement et l'économie. Par R.A. Knowles, 1986.

(19) Le libre-échange et l'environnement, mai 1986.

(20) Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère, par L. Giroux, juin 1985, publié en janvier 1987.

(21) Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, mars 1987.

(22) Le Canada et le développement durable, Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, et sa portée pour le Canada, décembre 1987.

(23) Planifier les années 1990 : L'évaluation environnementale, partie intégrante de la prise de décision, février 1988.

(24) Le listage des polluants toxiques en vertu de la LCPE : Quelle est la meilleure méthode?, mai 1988.

Rapports annuels

Revue annuelle 1973-1974. Partie A - Activités. Partie B - Problèmes et priorités de l'environnement du Canada.

Revue annuelle 1975. Partie A - Activités. Partie B - Problèmes importants de l'environnement.

Revue annuelle 1976. Partie A - Activités. Partie B - L'état de l'environnement du Canada 1976.

Revue annuelle 1977-1978. Partie A - Activités. Partie B - L'état de l'environnement du Canada.

Revue annuelle 1979-1980. (Inclut : Une décennie de préoccupation environnementale - Rétrospective et perspective; Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement - Observations et recommandations)

Revue des activités 1981-1982; 1982-1983. (Inclut : Le Conseil consultatif canadien de l'environnement en perspective; Résolutions de l'assemblée de 1981 des Conseils de l'environnement du Canada). Revue des activités 1983-1984. (Inclut : Présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada; les risques acceptables; rapport d'évaluation en vue de la création d'un comité consultatif canadien des pesticides; le parachèvement du Réseau de parcs nationaux dans le Nord; la clé de l'avenir.)

Revue des activités 1984-1985. (Inclut : Lignes directrices sur les situations de conflit d'intérêts; le Conseil central de protection de l'environnement aux Pays-Bas; les terres agricoles du Canada : quantité et qualité.)

Remarque: Le rôle principal du CCCE est de présenter des avis au Ministre avant de publier des rapports à l'intention du public. La liste des publications figurant ci-dessus ne témoigne que d'une partie des informations fournies.

Annexe 4 :
Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement (1981)

(1) Déterminer les problèmes environnementaux importants pour le Canada, se concentrer sur l'essentiel de la définition et de l'analyse de leurs aspects biologiques, physiques et sociaux et donner au Ministre un avis indépendant sur les meilleurs moyens de parvenir à leur solution.

(2) Déterminer et définir les problèmes environnementaux d'une portée plus globale :

(a) que le Canada partage avec ses voisins; et

(b) qui touchent les Canadiens en tant que membres de la communauté internationale.

(3) Recevoir les demandes et les directives du Ministre sur les questions et les mesures environnementales et y répondre par des avis et des recommandations.

(4) Prévoir et déterminer les questions nouvelles et les soumettre à l'attention du Ministre.

(5) Étudier les répercussions ou les effets environnementaux de l'action ou de l'inaction du gouvernement sur l'élaboration d'une politique gouvernementale cohérente et sensée.

(6) Se tenir au courant des problèmes environnementaux actuels de manière à être prêt à répondre aux demandes du Ministre.

(7) Évaluer les processus d'évaluation et de contrôle environnementaux afin d'être en mesure de déterminer les succès et les échecs apparents et de proposer des moyens d'améliorer la méthode et la coordination des processus.

(8) Échanger avec les citoyens canadiens sur les questions environnementales et leur servir d'instrument pour l'expression de leurs préoccupations.

(9) Donner au Ministre un avis indépendant sur l'efficacité du Ministère à assumer ses responsabilités.

(10) Collaborer avec le Ministre et le Ministère en faveur des groupes environnementaux non gouvernementaux.

(11) Maintenir des relations avec les Conseils de l'environnement des provinces et des territoires.

(12) Donner, à titre d'élément du Rapport annuel, un aperçu du succès et des échecs des activités environnementales au Canada, les renseignements tirés et les problèmes observés.

N'étant ni un groupe d'intérêt public, ni un agent d'un groupe quelconque, ni un élément du Ministère, mais un Conseil consultatif du Ministre relevant directement de lui, le Conseil a pour rôle de parler de façon aussi ouverte et indépendante que possible. Il ne s'agit pas simplement de dire au Ministre, au Ministère et aux citoyens du Canada, des choses plaisantes et anodines, mais de "dire les choses comme il les perçoit" même si parfois les commentaires du Conseil peuvent être irritants, désagréables ou embarrassants.

Annexe 5 :
Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement (1984)

Généralités

Le Conseil est une sorte de "conseil privé" du ministre de l'Environnement fournissant des avis précis et éclairés conformes à l'opinion d'un vaste éventail de la population. Il fournit au Ministre un autre son de cloche par rapport à celui que font entendre le ministère de l'Environnement, les organismes fédéraux ainsi que divers groupes d'intérêt public. Le rôle public du Conseil (p. ex., publication de rapports) a été relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller confidentiellement le ministre de l'Environnement.

Fonctions particulières

(1) À la demande du ministre de l'Environnement, lui fournir des conseils sur les questions relatives à l'environnement du Canada et sur des questions générales de cet ordre qui préoccupent le pays.

(2) Signaler au Ministre les questions environnementales que le Conseil estime d'intérêt régional, national ou international et le conseiller à cet égard.

(3) Conseiller le ministre de l'Environnement sur les questions et problèmes urgents dans le domaine de l'environnement, sur les tendances socio-économiques et leurs conséquences environnementales, ainsi que sur les principes et priorités de gestion à long terme des ressources renouvelables et de l'environnement.

(4) À la demande du Ministre, donner des conseils afin de rendre plus efficaces les interventions du Ministère.

(5) En consultation avec le Ministre et selon le cas, sensibiliser et informer le public sur certaines questions environnementales en publiant des rapports, en parrainant des conférences ou en menant des activités connexes.

(6) Au choix du Conseil, conseiller les représentants du Ministère sur les questions ou lignes de conduite qui pourraient préoccuper le Ministre.

Annexe 6:
Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement

D' Robert Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)
président

M. Thomas Beck
Calgary (Alberta)
président émérite

D' S.A.M. Conover
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)
vice-président

D' J.S. Rowe
Université de (Saskatchewan)
Saskatoon (Saskatchewan)
vice-président

D' J. Butler
Université Alberta
Edmonton (Alberta)

D' P.M. Chapman
E.V.S. Consultants Ltd.
Vancouver (C.-B.)

M. J.D. Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto (Ontario)

M.M. Coolican
National Sea Products
Halifax (Nouvelle Écosse)

D' H. Connor Lajambe
Centre d'analyse des
politiques énergétiques
St-Bruno (Québec)

D' L. Giroux
Université Laval
Ste-Foy (Québec)

M^me^ D. Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown (Î-P.-É.)

M. G. Warner
Yellowknife, TNW

Personnel du Conseil

Mr.K.B. Ogilvie, directeur exécutif

D' E. Fred Roots, conseiller en sciences

M^me^ Veena Halliwell, coordonnatrice de projets